

FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE PARIS

ÉTUDE
SUR LE
PROJET DE CONSTITUTION
DE LA
RÉPUBLIQUE CHINOISE
DU 5 MAI 1936

THESE POUR LE DOCTORAT EN DROIT

Présentée et soutenue le 8 juin 1940, à 14 heures

PAR

TSI Tchou Sheng

MEMBRES DU JURY

Président : M. SIBERT, Professeur

Suffragants : MM. BASDEVANT, Professeur

MESTRE, Professeur

1940

LES EDITIONS DOMAT-MONTCHRESTIEN
PARIS

FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE PARIS

ÉTUDE
SUR LE
PROJET DE CONSTITUTION
DE LA
RÉPUBLIQUE CHINOISE
DU 5 MAI 1936

THESE POUR LE DOCTORAT EN DROIT

Présentée et soutenue le 8 juin 1940, à 14 heures

PAR

TSI Tchou Sheng

MEMBRES DU JURY

Président : M. SIBERT, Professeur

Suffragants : MM. BASDEVANT, Professeur

MESTRE, Professeur

1940

LES EDITIONS DOMAT-MONTCHRESTIEN
PARIS



THÈSE
POUR LE DOCTORAT

*La Faculté n'entend donner aucune approbation
ni improbation aux opinions émises dans les
thèses ; ces opinions doivent être considérées
comme propres à leurs auteurs.*

INTRODUCTION

La question constitutionnelle se pose en Chine depuis une trentaine d'années. Dès avant l'avènement de la République, on avait vu publier par l'Empereur mandchou les *Principes directeurs de la Constitution* en 1908 et les *Dix-neuf articles de foi* en 1911. Ces deux documents constituaient une sorte de déclaration de principe de Constitution et auraient dû être suivis de la publication d'une Constitution impériale proprement dite, si la révolution ne s'était pas déclenchée quelques mois plus tard.

Avec la révolution et la proclamation de la République, une loi sur l'organisation du Gouvernement provisoire fut d'abord votée le 13 octobre 1911, par les délégués des provinces réunis à Hankéou. Ensuite, quand le Gouvernement et l'Assemblée provisoires se sont constitués, conformément à cette loi, à Nankin, et que l'Assemblée s'est aperçue que la disposition de cette loi prévoyant la convocation d'un Parlement dans un délai de six mois, en vue de l'élaboration et de la publication de la Constitution de la République, était difficilement exécutable parce que le délai était trop bref, on a proposé d'y porter modification. On a proposé en même temps qu'une déclaration des droits et des devoirs des citoyens y

fût ajoutée. Ainsi fut votée une Convention provisoire de la République, le 11 mars 1912, qui remplaça la loi du 13 octobre 1911. Son article 54 était ainsi conçu : « La Constitution de la République sera votée par le Parlement. Avant qu'elle ne soit mise en vigueur, la force de la présente Convention égale celle d'une Constitution. » Et dans son annexe fut prévu le délai dans lequel le Parlement devait être convoqué.

Tout semblait aller bien. On s'imaginait être sur le point d'obtenir une Constitution démocratique et par la suite, la prospérité du pays, quand brusquement, un changement se produisit dans la présidence provisoire de la République. Sun-Yat-Sen, leader révolutionnaire, élu Président provisoire dès le premier jour de la République, démissionna et présenta le nom de Yuan-Che-Kaï à l'Assemblée pour que ce dernier fût élu à sa place. Ce dernier, premier ministre de l'Empire jusqu'à l'abdication de l'Empereur mandchou, avait été chargé par celui-ci de constituer un Gouvernement républicain. Ses troupes occupaient encore le nord de la Chine. Son autorité était grande dans le pays. C'était pour hâter l'unification de la nation que M. Sun a pris la décision de se retirer. D'autre part, en quittant la présidence, M. Sun a pensé consacrer tous ses efforts au développement des communications et des industries de la Chine, œuvre importante pour la réorganisation du pays s'il avait pu réaliser ses projets. Sa décision était ainsi inspirée des meilleurs mobiles du monde. Mais cela n'a pas empêché que ce changement de présidence apportât les plus blâmables et les plus

abominables résultats pour la République nouvelle.

Après son élection comme Président provisoire de la République, Yuan-Che-Kaï qui se trouvait toujours à Pékin fabriqua des révoltes de ses propres troupes et les prit comme prétexte pour ne pas venir à Nankin, capitale de la République. Il fit croire qu'il était nécessaire qu'il restât à Pékin pour maintenir l'ordre dans le Nord. Ce prétexte fut agréé par l'Assemblée. Il prêta le serment de fidélité à Pékin et envoya à Nankin un nouveau Président du Conseil, pour y constituer le cabinet (on pratiquait le régime parlementaire). Plus tard, il chercha par l'intermédiaire de son Président du Conseil à obtenir de l'Assemblée que la capitale fût retransférée à Pékin, ce qui fut voté par l'Assemblée le 5 avril 1912. Le Gouvernement et l'Assemblée se transférèrent à Pékin.

Conformément à la Convention provisoire de la République, un Parlement fut élu le 8 avril 1913. Immédiatement, un Comité de soixante membres fut désigné pour préparer le projet de la Constitution. A ce moment, certains républicains dont Sun-Yat-Sen lui-même, pressentirent déjà que Yuan-Che-Kaï n'allait pas être fidèle à la République, et se mirent à préparer une nouvelle action révolutionnaire. Mais leur mouvement fut vite étouffé par les forces de Yuan-Che-Kaï. Celui-ci, dont l'autorité en sortit renforcée, fit arrêter à Pékin des membres du Parlement partisans de la révolution. Ce fut alors que certains députés et sénateurs, ses partisans à lui, proposèrent et obtinrent que la partie de la Constitution concer-

nant l'élection du Président de la République fût préparée et votée en premier lieu. Une loi sur l'élection du Président de la République fut ainsi votée et publiée par l'Assemblée Constituante (réunion de deux Chambres composant le Parlement) dès le 4 octobre, tandis que le projet complet de la Constitution ne fut achevé par le Comité d'élaboration que le 31 octobre. D'ailleurs ce projet allait rester longtemps un projet. En effet, le 6 octobre, deux jours après le vote de la loi sur l'élection du Président de la République, Yuan-Che-Kaï, qui était jusque-là Président provisoire, fut élu Président de la République. Ensuite, ce furent la dissolution du Parlement le 4 janvier 1914, la convocation au mois de mars de la même année, d'une Assemblée soi-disant élue en vue de modifications de la Convention provisoire de 1912, changement de régime parlementaire en régime présidentiel... et le 12 décembre 1915, la transformation de la République en un Empire et le Président de la République, un Empereur.

Ce fut un coup de tonnerre pour le pays. Plusieurs provinces se déclarèrent ne dépendant plus de Pékin. Le mouvement s'étendit peu après sur presque tout le pays. Se sentant impuissant devant cette vague de résistance des gouverneurs de provinces, Yuan-Che-Kaï rapporta, le 22 mars 1916, l'ordonnance du 12 décembre 1915 et il mourut quelque temps après. Ainsi s'acheva l'existence d'un homme de l'ancien régime admirant les honneurs majestueux d'un Empereur et rêvant de le devenir lui-même. Toute sa politique était commandée par ce rêve, rêve qui a été réalisé pour cent jours, mais avec quel cauche-

mar ! La République perdit ainsi quatre ans sans rien améliorer la vie du peuple, et ce ne fut pas fini.

Yuan-Che-Kaï ne fit qu'inaugurer la période de troubles. Après sa mort les pouvoirs tombèrent entre les mains de ses lieutenants dont la plupart étaient officiers sous l'Empire, donc des hommes de l'ancien régime comme lui-même. Ces généraux avaient une curieuse conception de la démocratie ; ils se croyaient tout permis quand il n'y avait pas d'Empereur ; ils recrutaient des armées ou les renforçaient et s'en servaient comme l'instrument de la conquête du pouvoir. Le plus faible gardait une province, le plus fort prétendait au Gouvernement central. Pour eux, faire la guerre aurait été un droit légitime dans une démocratie. Les dissolutions et les convocations du Parlement se succédèrent. Contrairement à ce qui se passa du temps de Yuan-Che-Kaï, le Président de la République n'était qu'une statue qui ne statuait plus. Son sort était à la merci des généraux. Plusieurs Présidents furent forcés de quitter leur poste ; aucun n'a rempli les années pour lesquelles il fut nommé.

Entre temps, la discussion du projet de Constitution du 31 octobre 1913 fut plusieurs fois reprise et suspendue. On finit par l'achever et une Constitution fut publiée le 10 octobre 1923. Mais on comprend facilement qu'avec ces généraux seigneurs de guerre, cette Constitution soit restée inappliquée, d'autant plus que ces derniers reprochèrent à celle-ci d'avoir été le produit d'une manœuvre politique menée par l'un d'entre eux.

Voilà douze ans de République et mille vicissitudes dont on n'a pu tracer ici l'histoire que d'un trait très

sommaire. Il est permis de penser que, si dès le début, Sun-Yat-Sen n'avait pas cédé la présidence à Yuan-Che-Kaï, celui-ci n'aurait pas pu expulser tous les éléments nouveaux en dehors du Gouvernement, ses lieutenants, hommes de l'ancien régime corrompu, n'auraient pas pu prendre les pouvoirs, les armées auraient été organisées d'une toute autre façon, les militaires ne se seraient pas immiscés dans la politique; c'est dire qu'un tout autre sort aurait été réservé à la nouvelle République.

Pour réagir contre la dictature de Yuan-Che-Kaï, Sun-Yat-Sen entreprit une nouvelle révolution en 1913, mais il échoua. Il partit au Japon. Il consacra alors tous ses efforts à la réorganisation de son parti (Kouomintang, parti des citoyens). En 1917, il est allé une fois à Canton qu'il quitta quelque temps après. Il y revint en 1920, en repartit en 1922 et y revint de nouveau en 1923. A cette époque, les deux provinces de Kouangtoungh et de Kouangsi étaient déjà sous le contrôle de ses partisans. Il y fit créer par le Général Tchiang-Kaï-Chek une école militaire dans laquelle on enseignait en même temps les sciences militaires et les principes révolutionnaires (les cadets de cette école allaient jouer un grand rôle dans l'armée révolutionnaire). D'autre part, les adhérents du Kouomintang se répandaient dans toutes les parties du pays. Il préparait ainsi une force nouvelle dont il pensait se servir pour unifier et réorganiser le pays.

En 1924, il fut invité par le Gouvernement de Pékin à se rendre dans cette ville, pour rechercher avec lui la solution des problèmes qui troublaient jusque-là la République. Pour ne pas perdre cette occasion

pacifique, il partit. Il arriva à Pékin le 31 décembre, mais il tomba gravement malade. Inlassable, il examina toutes les questions, tout en étant alité. Il proposa la convocation d'un Congrès national avec une très large participation des organisations professionnelles. Il pensa à faire travailler dans l'industrie et dans l'agriculture les soldats en surnombre. Il établit des plans pour aller les mettre en exécution après sa guérison. Mais sa maladie resta incurable. L'infatigable leader révolutionnaire mourut le 12 mars 1925, à l'âge de 60 ans. Dans son testament à ses compagnons du Parti, il affirma la nécessité pour ceux-ci de continuer la lutte après sa mort pour le salut national et exprima le désir que dans cette lutte ses principes et sa doctrine fussent bien suivis. Sa mort fut très vivement ressentie dans toute la Chine.

Sun-Yat-Sen, pour la réorganisation du pays, avait posé trois principes appelés en chinois : *Sain M'i'n Djoui* : indépendance du peuple, souveraineté du peuple, et bien-être du peuple.

Pour l'indépendance du peuple, il recommandait de réveiller la conscience nationale du peuple, de lui montrer les dangers extérieurs qui pèsent sur lui, de lui apprendre la nécessité de se grouper et de s'organiser. Il s'agit là d'un principe posé sur le plan international.

Pour le bien-être du peuple, il préconisait la limitation des capitaux privés et le développement de ceux de l'Etat. Il ne voulait pas voir apparaître en Chine les malheurs d'un capitalisme du type occidental. Il voulait encore moins y voir pratiquer la méthode communiste de lutte de classes, contre la-

quelle la Chine peut encore se prémunir, n'ayant pas encore des classes extrêmement opposées. En ce qui concerne la répartition de la terre, il se donnait comme but de rendre tous les agriculteurs qui cultivent effectivement, propriétaires de la terre qu'ils cultivent.

Quant à la souveraineté du peuple, il était inspiré et par les anciens philosophes politiques chinois, et par les idées occidentales modernes. Il opposait le Peuple au Gouvernement, celui-ci dépend de celui-là. Il donnait au peuple quatre droits : élection de certains fonctionnaires, révocation de ces fonctionnaires, initiative législative et referendum ; et au Gouvernement cinq pouvoirs : exécutif, législatif, judiciaire, examinateur et censorial. Ces cinq pouvoirs doivent être séparés comme le sont les trois pouvoirs dans les démocraties occidentales. Mais ici, le pouvoir législatif de Sun-Yat-Sen n'est pas un Parlement représentatif du peuple. Il est un pouvoir gouvernemental, un de ces pouvoirs par lesquels le Gouvernement remplit ses fonctions gouvernementales, par opposition aux « *droits du peuple* » par lesquels le peuple exerce la souveraineté.

Pour l'exécution de tous ces principes Sun-Yat-Sen a prévu trois périodes successives : période militaire, période éducative et période constitutionnelle.

Nous nous contenterons de traduire quelques articles de ses *Principes de reconstruction de l'Etat* qu'il a arrêtés en avril 1924 pour le futur Gouvernement national.

« ART. 5. — La reconstruction sera divisée en 3 périodes : période militaire, période éducative, période constitutionnelle.

« ART. 6. — Pendant la période militaire, toutes les administrations seront soumises aux nécessités militaires. Le Gouvernement emploiera des forces armées pour détruire les obstacles à l'intérieur du pays en même temps qu'il propagera la doctrine révolutionnaire dans le peuple pour la lui faire comprendre, et pour hâter ainsi l'unification de la nation.

« ART. 7. — Le jour où une province sera entièrement recouverte, commencera pour cette province la période éducative et cessera pour elle, la période militaire.

« ART. 8. — Pendant la période éducative, le Gouvernement devra envoyer dans chaque arrondissement des personnes qui auront été reçues à l'examen et entraînées, pour aider les habitants aux préparatifs du self-government. Quand un arrondissement aura sa population recensée, son territoire topographié, sa police bien établie, ses routes reconstruites, et quand les habitants auront reçu l'entraînement à l'exercice des *droits du peuple*, accompli leurs devoirs civiques et prêté le serment de pratiquer la doctrine révolutionnaire, il pourra faire élire par ces derniers un agent exécutif et un conseil délibérant, et il jouira du complet self-government.

« ART. 9. — Dans un arrondissement de complet self-government, les habitants auront le droit d'élire directement leurs administrateurs, de les révoquer de la même façon, et le droit d'initiative législative et de referendum.

« ART. 16. — Quand tous les arrondissements d'une province seront arrivés au complet self-government, commencera pour cette province, la période constitutionnelle. Une assemblée représentative des habitants de la province élira un préfet, qui surveillera le self-government provincial. Quant aux affaires qui sont de la compétence de l'Etat, le préfet se conformera aux directives du Gouvernement.

« ART. 22. — Le projet de la Constitution devra être élaboré par le Yuan législatif en se basant sur ces principes de reconstruction et les réalisations faites pendant les deux périodes éducative et constitutionnelle. On le répandra à l'occasion parmi la population pour qu'il soit adopté et entre en vigueur le moment venu.

« ART. 23. — Quand la majorité des provinces entreront dans la période constitutionnelle, c'est-à-dire quand la majorité des provinces auront achevé leur organisation de self-government, une Assemblée nationale des représentants des citoyens sera convoquée pour voter la Constitution et la publier.

« ART. 24. — Après la publication de la Constitution, les *droits du peuple* seront exercés par l'Assemblée nationale des représentants des citoyens, c'est-à-dire qu'elle aura vis-à-vis des fonctionnaires du Gouvernement, le droit d'élection et de révocation et vis-à-vis des lois, le droit d'initiative et de referendum.

« ART. 25. — Le jour où la Constitution sera publiée, se terminera la période constitutionnelle. Tous les citoyens de la République assisteront aux grandes élections, conformément à la Constitution. Le Gouvernement national se dissoudra trois mois après la

fin des élections et transférera le pouvoir au Gouvernement élu par le peuple. Ce sera l'accomplissement de la reconstruction de l'Etat ».

Ce qui montre le sens très pratique de Sun-Yat-Sen, c'est qu'il a prévu une période transitoire entre l'aboutissement de la révolution et l'établissement définitif de la nouvelle Constitution. Il savait que le peuple chinois qui a vécu pendant de longs siècles dans un état « passif » ne pouvait pas s'adapter à la démocratie et exercer lui-même le pouvoir sans avoir été préalablement instruit de la gestion des affaires publiques. Il ne suffisait donc pas de réussir la révolution. Il fallait encore, après le succès révolutionnaire, et avant de doter la nation d'une Constitution démocratique définitive, instruire et préparer le pays. D'où l'utilité de la période éducative.

Le Gouvernement de Pékin n'ayant pas voulu se conformer aux principes émis par le *Père de la République*, nom donné à Sun-Yat-Sen après sa mort, les partisans de celui-ci fondèrent à Canton un Gouvernement national, en juillet 1925, pour en assurer eux-mêmes l'exécution. Un an plus tard, en juillet 1926, une armée révolutionnaire, sous le commandement du général Tchiang-Kaï-Chek, quitta Canton et se mit à marcher vers le Nord avec une rapidité extraordinaire. En septembre, elle atteignit déjà Hankéou ; en mars 1927 elle prit Nankin ; et 15 mois plus tard, en juillet 1928, toute la Chine fut recouverte par les forces du Kouomintang. Le Gouvernement national qui eut été transféré de Canton à Hankéou, fut transféré à Nankin qui est redevenue la capitale de la République.

Une loi sur l'organisation du Gouvernement national fut votée le 3 octobre 1928 par le Comité exécutif central du Kouomintang. D'après cette loi, qui a été modifiée depuis à plusieurs reprises dans les détails, le Gouvernement national est composé de 5 Yuans (Yuan, endroit clos où on discute les affaires publiques) : exécutif, législatif, judiciaire, examinateur, et censorial dont chacun est indépendamment responsable devant le Comité exécutif central (art. 15), autorité suprême du Parti en dehors des sessions de l'Assemblée nationale des représentants des membres du Kouomintang qui sont généralement très courtes et souvent irrégulières.

Plus tard, le 1^{er} juin 1931, fut publiée une « *Convention pendant la période éducative de la République chinoise* » dont le projet avait été établi par le Comité exécutif central et ratifié par un Congrès national composé des élus des divers corps professionnels : Syndicats des agriculteurs, Chambres de Commerce, Syndicats des ouvriers, Universités et aussi le Kouomintang qui occupait environ 1/5^e des sièges dans le Congrès.

Cette Convention constitue une sorte de Constitution provisoire de la République. C'est elle qui aujourd'hui est en vigueur, en attendant la convocation de l'Assemblée nationale des représentants des citoyens. Elle est divisée en 8 chapitres comprenant au total 89 articles et précédés d'un préambule. Plusieurs articles se réfèrent aux « *Principes de reconstruction* » de Sun-Yat-Sen, notamment ceux compris dans le chapitre III sur les principes directeurs à sui-

vre par le Gouvernement pendant la période éducative.

L'art. 30, complétant l'art. 24 des *Principes de reconstruction* (v. supra), dispose que pendant la période éducative, les droits de l'Assemblée nationale des représentants des citoyens sont exercés par l'Assemblée nationale des représentants des membres du Kouomintang (en novembre 1934, le Kouomintang comptait 1.418.259 membres), et dans l'intervalle des sessions de celle-ci, par le Comité exécutif central du Parti. Il convient de remarquer que celui-ci comptant une centaine de membres, ne siège pas non plus en permanence. Tous les pouvoirs du parti sont en réalité concentrés entre les mains d'une Commission permanente choisie par lui, et composée de 5 à 9 membres. Donc aujourd'hui, le peuple chinois n'exerce pas lui-même les *droits du peuple*. Il est représenté par le Kouomintang qui est en quelque sorte son tuteur. Comme un tuteur passe la plupart des actes juridiques concernant le pupille, le Kouomintang, en ce qui concerne le gouvernement, veut pour le peuple chinois. C'est ainsi qu'un Conseil politique central désigné par le Comité exécutif central, et composé de 19 à 25 membres, est chargé d'émettre toutes les directives politiques, législatives, militaires et financières au Gouvernement, et de nommer les fonctionnaires les plus importants.

Quant à l'administration locale, il résulte des *Principes de reconstruction* eux-mêmes, que pendant la période éducative, l'exercice des *droits du peuple* doit faire l'objet d'un entraînement progressif. Aussi, dès avant 1931 et depuis, une série de lois sur l'orga-

nisation du self-government, ont-elles été votées et publiées. Citons les plus importantes : Loi sur l'organisation des arrondissements du 5 juin 1929 ; loi sur l'organisation des conseils d'arrondissement, du 10 août 1932 ; loi sur l'organisation des villes du 20 mai 1930 ; loi sur l'organisation des conseils de villes, du 10 août 1932.

La Convention ne comprend que des dispositions très générales sur l'organisation du Gouvernement et celle de l'administration locale. Pour tous les détails elle renvoie aux lois ordinaires, c'est-à-dire aux lois faites par le Yuan législatif, ou exceptionnellement par le Comité exécutif central du Kouomintang en qualité pour ainsi dire d'organe constituant, comme celle sur l'organisation du Gouvernement national du 3 octobre 1928. Aussi celle-ci reste-t-elle toujours en vigueur.

A partir du mois de février 1933, le Yuan législatif commença à préparer le projet de Constitution. Après avoir fixé les principes à suivre, l'Assemblée du Yuan législatif en confia l'élaboration à un Comité de sept. Celui-ci, après un an de travail, rendit public le 1^{er} mars 1934, un avant-projet qui fut soumis à l'opinion publique par la voie de la presse. Entre mars et juillet, on a reçu successivement 281 avis parvenus des diverses parties du pays, notamment des Professeurs de Droit, Magistrats, Avocats, organisations professionnelles. Ceux-ci, ont été minutieusement examinés par un autre Comité de 36 et sur beaucoup de points l'avant-projet a été modifié. En juillet, l'avant-projet ainsi retouché fut soumis aux discussions de l'Assemblée du Yuan législatif qui, après 8 séances plénières,

l'a adopté en troisième lecture en octobre. Il comprenait 178 articles répartis en 12 chapitres. Il fallait alors le soumettre au Comité exécutif central du Kouomintang qui se réunit en session plénière en décembre. Le Comité exécutif central en confia l'examen à sa Commission permanente. Celle-ci a fini de l'examiner en octobre 1935, en établissant 5 principes auxquels le Yuan législatif devait se conformer pour retoucher le projet. Le projet en est sorti avec deux chapitres supprimés, l'un sur les finances, l'autre sur l'armée. Il ne comptait plus que 150 articles.

En novembre, ce fut à la cinquième Assemblée nationale des représentants des membres du Kouomintang, que le projet fut présenté par le Comité exécutif central. L'Assemblée, ayant voté sur plusieurs propositions d'amendement concernant le projet, en confia l'exécution au Comité exécutif central et décida que le projet définitif allait être publié le 5 mai prochain, jour commémoratif du Gouvernement révolutionnaire. La Commission permanente du Comité exécutif central, en se basant sur ces propositions, établit un avis sur le projet et le communiqua au Yuan législatif. Cet avis comportait 23 points. En s'y rapportant, le Yuan législatif retoucha encore une fois son projet et en acheva la troisième lecture le 1^{er} mai 1936. Le projet, divisé en 8 chapitres et comportant 148 articles, fut publié par le Gouvernement national, le 5 mai 1936. Voici l'intitulé de ses chapitres :

Chapitre I. — Les dispositions générales (art. 1 à 7) ;

Chapitre II. — Les Droits et les devoirs des citoyens (art. 8 à 26) ;

Chapitre III. — L'Assemblée nationale des représentants des citoyens (art. 27 à 35) ;

Chapitre IV. — Le Gouvernement central (art. 36 à 97) ;

Chapitre V. — Le Régime de l'administration locale (art. 98 à 115) ;

Chapitre VI. — La vie économique (art. 116 à 130) ;

Chapitre VII. — L'éducation. (art. 131 à 138) ;

Chapitre VIII. — L'exécution et la revision de la Constitution (art. 139 à 148) ;

Depuis cette date, tant d'événements se sont succédés aux frontières de la Chine. L'Assemblée nationale des représentants des citoyens qui devait être convoquée pour l'adoption de ce projet, comme la Constitution de la République, et dont les élections avaient été commencées au printemps 1937, ne l'a pas été. Ce n'est que récemment, en novembre 1939, que le Comité exécutif central se réunissant en session plénière à Tchongking, a décidé de la convoquer le 12 novembre 1940, à l'occasion de l'anniversaire de la naissance de Sun-Yat-Sen. Il a décidé, en même temps, que les élections des représentants des citoyens devront être terminées avant le 30 juin.

Nous allons diviser notre étude en 5 chapitres :

Chapitre I. — Les dispositions générales.

Chapitre II. — La déclaration des Droits et des Devoirs.

Chapitre III. — L'Assemblée Nationale des Représentants des citoyens.

Chapitre IV. — Le Gouvernement.

Chapitre V. — L'Administration locale.

CHAPITRE I

LES DISPOSITIONS GENERALES

Ce chapitre sera bref :

Nous allons grouper ici les dispositions du projet de 1936 concernant la forme de l'Etat, la souveraineté, la qualité des citoyens, le territoire de la République, les nationalités, le drapeau national et la capitale.

Le projet commence par un préambule dont voici la traduction :

« L'Assemblée nationale des représentants des citoyens de la République chinoise, recevant le mandat de l'ensemble des citoyens, observant les principes laissés par M. Sun, fondateur de la République, établit la présente Constitution et la publie pour que tout le pays lui jure respect à perpétuité ».

Ce qui est remarquable dans ce préambule est qu'on y a mentionné le nom de Sun-Yat-Sen et les principes laissés par lui. Le respect et l'admiration sont portés au comble à l'égard du Père de la République qui avait lutté pour le bien-être du peuple chinois pendant 40 ans sans interruption.

« La République chinoise, dit l'article 1^{er}, est une République de trois principes du Peuple. »

C'est un article sans précédent dans l'Histoire constitutionnelle de la Chine. Même la « *Convention pendant la période éducative* » de 1931, ne comprend pas un tel article. Dans le préambule de la Convention de 1931 il est fait mention *des trois principes du peuple* et de la doctrine des *cinq pouvoirs constitutionnels*. Mais quand il s'agit de la forme de l'Etat, son article 3 dispose simplement : « La République chinoise est une République unitaire à perpétuité. »

Aussi, l'article 1^{er} du projet 1936 a-t-il soulevé quelques observations parmi l'opinion publique. On a fait remarquer qu'il n'était peut-être pas mauvais de mettre un tel article à la tête de la Constitution, d'autant plus que les trois principes du peuple sont acceptés par la grande majorité des Chinois comme les mieux adaptés aux besoins de la Chine. Mais on a émis, en même temps, l'espoir, et cela est important, que cet article qui proclame : « la République chinoise est une république des trois principes du peuple », ne signifie pas que le Kouomintang va monopoliser les affaires publiques du pays. L'inquiétude est justifiée, les trois principes du peuple étant la doctrine même du parti Kouomintang ; d'autre part, certains membres extrémistes du Kouomintang ont déclaré publiquement que le Kouomintang allait continuer sa dictature après l'adoption de la Constitution (notamment l'article de Ki'n Mi'n Shen, dans la *Revue de l'Orient*, vol. 34, n° 4, du 16 février 1937, Shanghai).

Cependant, préalablement à ces opinions personnelles, une réponse officielle avait été donnée à l'inquiétude exprimée par l'opinion publique. M. Sun

Fo, fils de Sun-Yat-Sen et président du Yuan législatif, dans son discours au Gouvernement national (reproduit le 11 juillet 1933, par le *Journal Central* de Nankin et intitulé « *L'esprit du projet de Constitution* »), à un moment où l'élaboration du projet de Constitution venait d'être commencée, disait : « les trois principes du peuple ont été établis en vue de réaliser le bien-être du peuple entier. Le Parti Kouomintang s'est chargé seulement d'en assurer l'exécution. Il n'y aura dans l'avenir aucune possibilité que ce soit le Kouomintang qui s'occupe *exclusivement* de la politique nationale ».

L'article 2 nous parle de la souveraineté : « La souveraineté de la République chinoise appartient à l'ensemble des citoyens ».

L'idée que la souveraineté de l'Etat appartient à l'ensemble des citoyens n'a fait son apparition dans les textes constitutionnels chinois qu'en 1912. Ce fut la Convention provisoire de 1912 qui adopta, la première, un article de ce genre. Le même principe se trouva proclamé par la Constitution de 1923 qui ne fut pas appliquée. La « *Convention pendant la période éducative* » de 1931 la reproduit, à son article 2 que le projet de 1936 ne fait que recopier.

Mais depuis 1912 la conception même de l'exercice de la souveraineté a changé.

En 1912 et en 1923 on pratiquait un régime soi-disant représentatif. Les citoyens votaient. Mais le commandement souverain ne leur appartenait pas en fait. C'était des généraux qui le détenaient.

Après l'arrivée au pouvoir du Kouomintang, on fut plus franc. La Convention de 1931, tout en pro-

clamant que la souveraineté appartient à l'ensemble des citoyens, dispose expressément que pendant la période éducative, c'est l'Assemblée nationale des représentants des membres du Kouomintang qui exerce le haut commandement de la Nation (art. 30). Provisoirement on n'est plus dans une démocratie représentative, mais une « *aristocratie représentative* », une « *aristocratie révolutionnaire* ».

En perspective, le projet de 1936 prévoit une Assemblée nationale des représentants des citoyens qui sera l'autorité suprême de l'Etat. Ce ne sera pas un Parlement. Ce sera un corps électoral élu qui aura pour attributions, non seulement d'élire, mais aussi de révoquer, de prendre l'initiative législative et de faire le referendum. D'autre part, les membres de cette Assemblée pourront être révoqués individuellement par leurs électeurs.

Ainsi, la souveraineté appartient à l'ensemble des citoyens. Elle a été usurpée hier par des militaires ; elle est exercée aujourd'hui par un parti politique qui se l'est attribuée ; et dans l'avenir elle sera exercée par tous les citoyens.

Qui sont les citoyens ?

Art. 3 du projet nous répond : « Tous ceux qui possèdent la nationalité chinoise sont citoyens de la République chinoise ».

Qui possède la nationalité chinoise ?

D'après la loi du 5 février 1929, sur la nationalité, possèdent la nationalité chinoise les personnes suivantes :

1° Nées d'un père qui est Chinois à la naissance de l'enfant ;

2° Nées après la mort du père, qui est Chinois à sa mort ;

3° Nées d'un père inconnu ou sans nationalité et d'une mère chinoise ;

4° Nées en Chine de parents inconnus ou sans nationalité.

Et acquièrent la nationalité chinoise :

1° Epouse étrangère d'un Chinois, sauf dispositions contraires de la loi étrangère ;

2° Enfants reconnus par un père chinois ;

3° Enfants reconnus par une mère chinoise et d'un père inconnu ou qui ne l'a pas reconnu ;

4° Enfant adopté d'un Chinois ou d'une Chinoise.

5° Naturalisés. Pour obtenir la naturalisation l'étranger doit avoir en Chine un domicile pendant au moins 5 ans consécutifs et remplir certaines autres conditions. Notons qu'entre juin 1928 et juin 1934, ont été naturalisés 4.976 étrangers de 15 nationalités différentes, dont la plupart sont des Russes et 10 personnes sans nationalité. (*Annuaire Shen Pao*, 1935, Shanghai).

L'art. 4 est relatif au territoire de la République. Il énumère à l'alinéa 1^{er} le nom de toutes les provinces et dépendances chinoises et décide à l'alinéa 2 : « Le territoire de la République chinoise ne peut être modifié sans une décision de l'Assemblée nationale des représentants des citoyens ».

L'art 5 est relatif à l'égalité des nations : « Les diverses nations de la République chinoise sont les

éléments composants de l'Etat chinois et sont toutes égales ».

Ce principe qui a été déjà proclamé en 1912, au commencement de la République, est bien conforme à la tradition chinoise qui n'avait jamais fait de distinction entre les hommes, d'après leur origine nationale. Même pour les étrangers, la Chine est toujours accueillante. L'histoire de plusieurs dynasties nous raconte des étrangers qui servaient à la Cour Impériale et occupaient parfois des postes importants. Pour ne citer qu'un seul exemple, Marco Polo, le célèbre voyageur italien a été le Préfet de Yang-Tchéou, la plus belle ville chinoise de son époque. (C. K. Sié : *L'esprit chinois en face du problème des races*, Paris, 1939, p. 15).

Il est vrai que, depuis quelques années, la Chine est pénétrée d'un nationalisme par suite de ses mêlées avec les puissances étrangères et des doctrines enseignées par Sun-Yat-Sen. Mais ce nationalisme est modéré et raisonnable. Il se propose comme but d'assurer l'indépendance à la nation chinoise et de faire prévaloir le principe de l'égalité des nations à l'extérieur comme à l'intérieur de la Chine. Ce nationalisme ne s'écarte point de la tradition et l'article 5 en fournit la meilleure preuve.

Quelles sont les diverses nations à l'intérieur de la Chine ? Ce sont les Hans (Chinois proprement dits), les Musulmans, les Mongols, les Thibétains et les Mandchous. Ces quatre dernières ne totalisent pas 25 millions parmi les 462.152.900 Chinois (chiffre de l'*Annuaire Shen Pao*, 1935, Shanghai). Cependant, parmi les personnes les plus haut placées de la Chine,

on trouve souvent des noms appartenant à ces diverses nations. Au Comité exécutif central du Kouomintang, plusieurs membres sont Mongols. Deux ou trois présidents de Gouvernement provincial sont Musulmans, ainsi que l'actuel chef d'Etat-Major général des armées chinoises, le Général Pai-Tchong-Si. Plusieurs membres du Gouvernement provincial de Si-Kang sont Thibétains. Quant aux Mandchous, ils se sont complètement assimilés à la civilisation chinoise. Leur langue n'existe plus ni en Mandchourie ni ailleurs en Chine. Beaucoup d'entre eux ont été jusqu'à changer leur nom en chinois. Aussi, on les distingue difficilement des Chinois proprement dits. Leurs traces se répandent partout en Chine, tandis qu'en Mandchourie, les 90 % des habitants sont venus de l'intérieur de la Chine.

Le drapeau national est déterminé par l'article 6 :
« Le drapeau national de la République chinoise est rouge avec, à l'intérieur en haut, un soleil blanc sur un fond bleu. »

En 1912, deux propositions sur le drapeau national ont été faites. L'une qui fut faite par le Kouomintang, proposa un drapeau tel qu'il est décrit par l'article 6. L'autre proposa d'adopter comme couleurs nationales cinq couleurs horizontales : rouge, jaune, bleu, blanc, et noir, pour symboliser l'union des cinq nations : Hans (Chinois proprement dits), Mandchous, Mongols, Musulmans et Thibétains. La seconde proposition a été adoptée et le drapeau en cinq couleurs a duré jusqu'en 1928.

Dès l'établissement du Gouvernement national, à Canton en 1925, on changea le drapeau pour mani-

fester la volonté de rompre définitivement avec le régime corrompu de Pékin. On reprit la proposition de Sun-Yat-Sen de 1912. Et depuis 1928, le drapeau rouge avec soleil blanc sur un fond bleu est devenu celui de toute la Chine.

Que signifie ce drapeau ? Le rouge, couleur du sang, symbolise la révolution. Le bleu est le ciel. Le ciel bleu avec le soleil blanc symbolise une politique claire et lumineuse qui porte le bien-être au peuple. En Chine, on appelle le drapeau avec ces termes : « Bleu ciel, blanc soleil, toute terre rouge ». Cela signifie qu'après une révolution dont le résultat est que la terre est toute couverte de sang, on a pu obtenir une politique claire et bienfaisante.

Les 12 rayons du soleil (le même nombre que le nombre des mois dans une année), représentent un soleil en pleine révolution qui symbolise le progrès, l'avancement sans cesse du pays.

Il faut ajouter que le soleil blanc sur un fond bleu est le drapeau du parti Kouomintang. Un tel drapeau placé par-dessus une terre pleine de sang signifie que c'est le Kouomintang qui conduit et dirige la révolution et aussi que le drapeau du Kouomintang est le seul qui reste après la grande lutte.

Art. 7 fixe la capitale de la République : « La Capitale de la République chinoise est fixée à Nankin ».

La fixation de la capitale de la République à Nankin est aussi due à l'idée de Sun-Yat-Sen. Géographiquement, Pékin est très bien placée pour être la capitale de la Chine. L'Histoire nous montre que presque tous les dangers extérieurs de la Chine sont

venus du Nord. A une époque où la communication n'était pas commode, le choix de Pékin comme capitale facilitait beaucoup la défense du pays. C'est ce qu'avait fait le troisième Empereur de la Dynastie Mi'ng (1368-1644) qui avait transféré la capitale de Nankin à Pékin. Même aujourd'hui, quoique la Chine ait à l'Ouest et au Sud des frontières qu'elle ne connaissait pas auparavant, la meilleure capitale pour elle serait encore Pékin, qui, située en plein centre du pays et avec une communication commode en tous sens, remplit vraiment toutes les conditions pour être à la tête du pays. Mais après l'affaire des Boxers de 1901, un quartier fortifié des Légations est établi à l'intérieur de la Ville de Pékin. La route reliant cette ville à la mer est soumise au contrôle des gardes étrangères. Cela est considéré par Sun-Yat-Sen comme incompatible avec la solennité d'une capitale et encore moins avec l'esprit révolutionnaire du Kouomintang. Dès 1912, il proposa de fixer la capitale à Nankin, ce qui fut fait provisoirement. Mais, par la suite, Yuan-Che-Kaï a fait retransférer la capitale à Pékin. Depuis que le Kouomintang est au pouvoir, les idées de son fondateur ont été scrupuleusement respectées. Art. 5 de la Convention de 1931 décide que la capitale de la République chinoise est fixée à Nankin et c'est le même texte que reprend l'article 7 du projet.

CHAPITRE II

LA DECLARATION DES DROITS ET DES DEVOIRS

« La vie actuelle exige non seulement la sauvegarde de tous les droits de la déclaration de 1789, mais encore celle des nouveaux droits nés de l'évolution de la vie sociale. Et à cet égard, les nouvelles constitutions européennes se sont conformées à cette évolution. Elles ont compris que l'Etat ne peut plus se borner à reconnaître l'indépendance juridique de l'individu, puisqu'il doit créer un minimum de conditions nécessaires pour assurer son indépendance sociale. De là deux processus simultanés : d'une part, parmi les droits individuels fondamentaux figurent peu à peu la défense de la personne sociale et d'autre part, au nom d'un principe objectif, la solidarité sociale... D'où une limitation de certains droits fondamentaux ». (Mirkin Guetzevitch : *Les Constitutions de l'Europe Nouvelle*, 2^e édit. 1930, Paris, Delagrave, pp. 31 et suiv.).

On peut ajouter que la Déclaration de 1789 n'imposait à l'Etat aucun service positif, aucune prestation au profit des citoyens. L'Etat devait seulement s'abstenir de certaines immixtions, mais l'individu n'avait rien de plus à réclamer. Aujourd'hui, comme l'Etat

doit créer un minimum de conditions nécessaires pour assurer l'indépendance sociale de l'individu, non seulement parmi les droits individuels fondamentaux figure peu à peu la défense de la personne sociale et que certains droits fondamentaux sont limités, mais aussi des obligations positives incombent à la charge de la collectivité au profit des individus.

Les auteurs du projet de 1936 n'ont pas fait une exception à cette évolution.

En ce qui concerne les droits et les devoirs des citoyens, il convient de remarquer que, presque tous les articles du projet se rapportant à ce sujet contiennent les mots : « *conformément à la loi* » ou « *Ne peut... sans se conformer à la loi* ». Les droits individuels ne sont donc garantis que contre l'arbitraire des pouvoirs exécutif et judiciaire, tandis que le pouvoir législatif est chargé de les réglementer par des lois.

Même à l'égard du pouvoir exécutif, l'article 44 du projet dispose que, s'il arrive à l'Etat de l'événement urgent ou de grand changement dans l'économie nationale, nécessitant des mesures rapides, le Président de la République peut, avec l'avis conforme du Conseil du Yuan exécutif, publier des décrets urgents pour prendre les mesures nécessaires ; mais il doit, dans les trois mois après la publication de ces décrets, les soumettre à la ratification du Yuan législatif. Ces décisions du pouvoir exécutif, dans ces cas exceptionnels, pourront ainsi avoir force de loi et limiter les droits et les libertés des citoyens.

Pourquoi cette faible garantie des droits et des libertés individuels ? Voici la justification qu'on en donne : « Le mouvement constitutionnel actuel en Chine est différent de celui d'Europe ou d'Amérique de jadis. Les Européens et les Américains, opprimés jadis sous le joug de la féodalité ou de l'absolutisme, cherchaient plutôt des droits et des libertés individuels. Leur point de départ était l'individu. La Chine, au contraire, fait la révolution pour la liberté et l'indépendance du peuple. La question qui se posait pour les Européens et les Américains de jadis était comment sauver les individus ? La question qui se pose aujourd'hui pour nous est : Comment sauver le peuple ? Pour répondre à cette question, il est nécessaire que les citoyens sacrifient en cas de besoin, une partie de leurs droits et libertés individuels pour obtenir enfin ceux de la collectivité. » (Wou Ki'n Hiong, un des auteurs du projet de 1936, article dans la *Revue de l'Orient*, vol. 33, n° 13, Shanghai, 1^{er} juillet 1936).

SECTION I. — LE PRINCIPE DE L'ÉGALITÉ

L'article initial du Chapitre II (article 8) proclame le principe de l'égalité : « Les citoyens de la République chinoise sont tous égaux devant la loi ». Le texte est un peu différent de celui de l'article 6 de la Convention de 1931, actuellement en vigueur : « Les citoyens de la République chinoise, sans distinction de sexe, de race, de religion ni de classe, sont tous égaux devant la loi » : Au fond, c'est la même chose que les deux articles expriment.

I. *Différence de sexe*. — La tradition chinoise voulait que la femme restât à la maison. Parlant à un tiers, une femme lettrée chinoise appelait son époux non pas « *mon mari* » mais « *l'Honorable personne de l'extérieur* », tandis que ce dernier, en pareil cas, appelait sa femme : « *l'Honorable personne de l'intérieur* ». En Chine, les femmes étaient considérées comme nées pour l'intérieur, pour le foyer.

Jusqu'à une époque récente, chacune d'elles était exclusivement destinée à être une femme vertueuse et une mère qui savait élever ses enfants. Elles ne jouaient presque aucun rôle social puisque même quand elles étaient chez elles, une limite était fixée dans la maison au-delà de laquelle elles ne devaient pas franchir si ce n'était pour de rares sorties qu'elles effectuaient dans une année. A une époque où il n'y avait pas d'écoles pour les jeunes filles, elles ne pouvaient recevoir l'éducation et l'instruction que dans la maison paternelle. Mais c'était un luxe qui n'était pas pour toutes. Celles qui avaient la chance d'en jouir apprenaient surtout des livres classiques spécialement écrits, qui enseignaient les vertus et la sagesse nécessaires pour être une femme parfaite.

Avec le mouvement rénovateur de la fin du XIX^e siècle, des écoles pour des jeunes filles s'ouvrirent à côté de celles réservées aux jeunes gens. On y apprenait de nouvelles choses. On y discutait plus librement. Et cette atmosphère allait changer tout avec le temps.

Aux environs de 1912, année où s'est établie la République, il y a déjà eu des femmes qui se sont engagées dans la politique. Parmi les membres du

Parti révolutionnaire de Sun-Yat-Sen, on trouvait des femmes. Mais le vieil esprit était alors encore trop vif pour qu'elles eussent pu jouer un rôle dans la gestion des affaires publiques. Cependant ailleurs, dans les usines et les écoles nouvellement créées, les femmes commencèrent à occuper une place importante : des ouvrières, des institutrices, des professeurs aux lycées et aux écoles normales de jeunes filles se multiplièrent d'année en année.

En 1926, pour s'emparer de la masse féminine, le Kouomintang décida d'activer le mouvement d'émancipation des femmes. La deuxième Assemblée nationale des représentants des membres du Kouomintang, qui se réunit en janvier 1926, a pris d'importantes décisions dont nous allons résumer ici quelques-unes :

« L'Assemblée, après avoir pris connaissance du rapport sur le mouvement féministe dans toute la Chine, appris que depuis l'année dernière le mouvement révolutionnaire des femmes chinoises tend à se développer, considère que notre parti, pour augmenter la force révolutionnaire, doit dès maintenant marcher vers la masse féminine pour l'organiser et l'entraîner, afin de la mettre sous notre drapeau au service de la révolution. »

Suivre les modalités d'exécution :

« ... Le principe du mouvement féministe consiste à conduire les femmes à participer à la révolution populaire et à émanciper en même temps les femmes elles-mêmes... »

Puis l'Assemblée ajouta :

« Le Gouvernement national doit, conformément à l'article 12 de la Politique intérieure du Parti (affirmation du principe d'égalité des sexes au point de vue juridique, économique, social et éducatif), procéder le plus tôt possible à l'exécution des articles suivants :

« a) Législation :

- « 1° Voter des lois applicables aux deux sexes ;
- « 2° Accorder aux femmes des droits successoraux ;
- « 3° Etablir la liberté de mariage et de divorce ;
- « 4° Protéger les femmes travailleuses.

« b) Administration :

- « 1° Elever le niveau de l'éducation féminine ;
- « 2° Accorder aux femmes l'accès des fonctions administratives ;
- « 3° Accorder aux femmes l'accès des diverses professions. »

Depuis, ce fut la floraison de toutes sortes d'organisations féminines qui se créèrent partout en Chine. Des femmes récupérèrent tous les droits qu'elles avaient perdus pendant des siècles. Aujourd'hui, beaucoup sont celles qui s'occupent en même temps de « l'extérieur » et de « l'intérieur ». Dans toutes les professions, on voit des femmes. Et depuis une date récente, elles sont allées jusqu'à prendre place parmi les soldats et les agents de police.

II. *Egalité des races.* — C'est la question de l'égalité des nations qu'on a vu plus haut (chapitre 1^{er}). Il nous suffit de répéter ici que la tradition chinoise veut que les hommes de toutes races soient consi-

dérés de la même façon. Elle n'a jamais établi de distinction entre eux suivant leur origine raciale. Au contraire, à tout étranger venant, elle présente et offre poliment la civilisation chinoise. Confucius disait : « *Si les barbares entraient en Chine, on les rendrait Chinois.* »

III. *Religions.* — Une grande différence entre l'Histoire chinoise et l'Histoire de l'Europe, c'est qu'en Chine, jamais il n'y avait eu de guerre de religion. Sur ce point, il semble que les Chinois soient plus réalistes que les Européens. Non pas que la Chine à l'époque primitive ne connaissait pas, comme tous les autres peuples primitifs, le polythéisme ; non pas non plus que des religions d'origine étrangère n'étaient pas par la suite importées en Chine ; mais toutes ces influences ont été largement compensées et surpassées par une autre, celle de la culture morale, basée sur des règles déduites des pures réalités sociales. Confucius a joué le rôle le plus important parmi tous ceux qui ont contribué à la formation de cette culture qui, depuis 25 siècles, reste celle des classes dirigeantes de Chine. Les religions sont considérées par celles-ci plutôt comme des auxiliaires aidant au gouvernement du pays. Elles ne préfèrent aucune religion aux autres, puisque toutes possèdent à leurs yeux des principes de fond semblables. Aussi, toute religion trouve place en Chine.

Il faut cependant remarquer que le bouddhisme, venu le premier en Chine, reste toujours la religion qui possède le plus grand nombre de croyants. Vient ensuite les Taoïstes, les Musulmans, les Catholiques, les Protestants. Ces deux derniers ont été

l'objet de quelques restrictions au milieu du XIX^e siècle par répercussion du mouvement anti-européen, à la suite des pressions exercées sur la Chine par des puissances occidentales.

Mais ces restrictions n'étaient que provisoires. Aujourd'hui, les catholiques comptant quelque trois millions et les protestants encore plus, jouissent des mêmes libertés du culte que les Bouddhistes, les Taoïstes et les Musulmans.

IV. *Classes.* — Dans une collectivité organisée, tous les hommes n'exercent pas la même activité. Il est un fait que toujours des catégories d'hommes s'établissent et avec le temps qui s'écoule, on arrive à distinguer, en fait ou en droit, les propriétaires des non-propriétaires, les nobles des non-nobles, les capitalistes des prolétaires. Parmi ces distinctions, celle qui est fondée en *droit*, disparaît souvent à la suite d'une révolution politique soulevée par des idées nouvelles de *droit*, telle la Révolution française de 1789 a aboli la noblesse. D'autres, de caractère économique ou social subsistent, tant que la société reste fondée sur le régime de *propriété privée* et celui de *libre concurrence*. On lit à l'article 1^{er} de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen contenue dans la Constitution française du 3 septembre 1791 : « ... *Les distinctions sociales ne peuvent être fondées que sur l'utilité commune* » et à l'article 9 du projet girondin de déclaration des droits naturels, civils et politiques des hommes du 16 février 1793 : « ... *Les peuples libres ne connaissent d'autres motifs de préférence dans leur choix que les talents et les vertus.* »

Il est jusqu'à la nouvelle Constitution de l'U.R.S.S. de 1936, de dire que : « *A chacun suivant ses capacités, à chacun selon son travail* » (art. 12, alinéa 2). La situation ne peut être différente en Chine où la noblesse a disparu, mais où les catégories sociales existent.

En réalité, l'égalité des individus à tous points de vue n'est pas possible. L'intelligence et la capacité mêmes des hommes ne sont jamais pareilles. Aussi des *classes* si on l'entend par *résultat des inégalités sociales* existent toujours et partout. Le mieux qu'on puisse faire serait d'assurer par les soins de l'Etat un *point de départ égal à tous*, en donnant à chacun les mêmes chances de réussir. On donnerait à tous les mêmes chances de recevoir l'instruction et l'éducation, et on accorderait à tous les mêmes facilités pour entrer dans une profession. On devrait arriver à ce que toute inégalité sociale entre une même personne et ses voisins n'eût plus comme cause première qu'une inégalité physique ou intellectuelle et non pas une autre inégalité sociale. Cette idée semble être adoptée par le projet de Constitution de 1936 ; en voici quelques exemples :

ARTICLE 132 : « Les citoyens de la République chinoise ont tous la même chance de recevoir l'éducation. »

ARTICLE 134 : « Les enfants de 6 à 12 ans, reçoivent tous l'éducation fondamentale gratuite. »

ARTICLE 135 : « Les citoyens qui ont dépassé l'âge scolaire et qui n'ont pas reçu l'éducation fondamentale, reçoivent tous un enseignement suppléant gratuit. »

ARTICLE 138 : « L'Etat doit encourager ou subventionner :

« 1°

« 2°

« 3°

« 4°

« 5° Les élèves qui se sont distingués par leur conduite et leurs connaissances et qui n'ont pas de moyens pour continuer leurs études. »

V. - *L'égalité devant la loi.* — De ce que nous avons dit plus haut, il résulte que l'égalité, qu'il s'agisse de sexe, de race, de religion ou de classe, n'existe que devant la loi, c'est-à-dire devant la règle édictée par le pouvoir législatif, conformément à l'esprit de la Constitution, en assurant à tous un point de départ semblable. Tous les citoyens de la République sont ainsi régis par la même loi. Ils le sont dans leurs rapports entre eux. Ils le sont dans leurs rapports avec l'administration publique. Ils le sont dans leur contribution aux charges publiques.

SECTION II. — LES LIBERTÉS INDIVIDUELLES

Huit articles (article 9 à article 16) sont relatifs aux libertés individuelles des citoyens.

A. - Liberté du corps

Le doyen Hauriou, dans son *Précis de Droit Constitutionnel* (p. 715) disait : « En ce qui concerne les garanties contre les arrestations et détentions préventives et contre les dangers de la procédure criminelle,

on est frappé d'une différence entre les préoccupations françaises et les préoccupations anglaises. Les Anglo-Saxons ne se préoccupent que d'empêcher ou faire cesser les détentions arbitraires. C'est à ce sujet qu'est relative leur célèbre institution de l'*habeas corpus*, et ils semblent n'avoir besoin d'aucune garantie contre les dangers de leur procédure criminelle. Au contraire, les Français, jusqu'à ces dernières années, s'étaient peu préoccupés de l'inconvénient des détentions préventives et ont plutôt cherché des garanties contre les dangers de leur procédure criminelle. Cela tient à ce que les Anglo-Saxons ont conservé la vieille procédure accusatoire, toute en débats oraux et publics qui donnent toute garantie à la défense, tandis qu'en France notre procédure criminelle est du type inquisitoire... »

A ce point de vue, la conception chinoise est semblable à celle des Anglo-Saxons. En fait, la Chine, après un demi-siècle d'efforts pour la réforme judiciaire, a fait des réalisations satisfaisantes dans ce domaine. Depuis la République, malgré des troubles politiques continuels à l'intérieur du pays, le monde judiciaire chinois a su conserver la stabilité et l'indépendance relatives. Un procès jugé par un tribunal est considéré en général comme présentant les garanties nécessaires. Au contraire, beaucoup plus à craindre sont des détentions arbitraires effectuées par des agents d'exécution. Sous le Gouvernement de Pékin, nombreux étaient les généraux qui faisaient arrêter et emprisonner à leur volonté les habitants de la région où stationnaient leurs troupes. Même après l'arrivée au pouvoir du Kouomintang à Nankin,

au cours des diverses campagnes qu'il a entreprises, beaucoup de commandants d'armée s'arrogeaient le droit d'arrêter, détenir et juger les civils. Il faut cependant rendre justice à ces commandants d'armée en ajoutant que bien des procès étaient portés devant eux par les parties elles-mêmes. Aussi, une instruction circulaire du 4 février 1929, leur fut adressée par le Gouvernement national, leur interdisant de connaître de tout procès et de s'immiscer dans le pouvoir judiciaire. Enfin, un dernier abus qui est le plus redoutable, car il subsiste encore : les fonctionnaires chargés des pouvoirs de police font souvent arrêter et détenir arbitrairement les individus qu'ils jugent suspects.

Tous ces faits ont inspiré l'article 9 qui est ainsi conçu : « Les citoyens ont la liberté du corps. Ils ne peuvent être arrêtés, détenus, jugés ou condamnés que conformément à la loi. Si un citoyen est arrêté et détenu par suspicion d'avoir commis un délit, l'organe d'exécution doit faire savoir à lui et à ses parents la cause de l'arrestation et de la détention et au plus tard, dans les vingt-quatre heures, le remettre au tribunal compétent pour qu'il soit jugé. Le détenu lui-même ou un tiers quelconque, peut aussi requérir le tribunal compétent d'envoyer à l'organe d'exécution un mandat d'amener dans les vingt-quatre heures. Le tribunal ne peut refuser cette requête. L'organe d'exécution ne peut non plus refuser le mandat d'amener du tribunal. »

La liberté du corps du citoyen est ainsi garantie contre l'arbitraire du pouvoir administratif.

Une autre disposition existe spécialement à l'encontre des autorités militaires (art. 10) : « Les citoyens, excepté les militaires en service, ne sont pas justiciables de la justice militaire. » Si un civil est arrêté par une autorité militaire, celle-ci n'a pas le droit de l'envoyer devant la justice militaire. Il faut qu'elle le remette à un tribunal de droit commun dans les vingt-quatre heures, et tout le monde peut en faire la demande.

L'article 9 de la Convention de 1931 actuellement en vigueur qui est relatif à la même question, est un peu différent : « Les citoyens, excepté les militaires en service actif, ne sont justiciables de la justice militaire que conformément à la loi. »

Dans l'état actuel de la législation chinoise, les citoyens civils peuvent être jugés par la justice militaire dans les cas suivants :

1° Quand il s'agit des crimes prévus par la loi du 31 janvier 1931 sur la punition urgente des attentats contre la République et commis dans une région où est proclamé l'état de siège (art. 7 de la loi). Ce sont surtout des crimes contre la sûreté de l'Etat et ceux qui nuisent à la défense nationale.

2° Quand il s'agit des délits et des crimes prévus par l'article 9 de la loi du 29 novembre 1934, relative à l'état de siège ou de tout procès civil et criminel dans des circonstances déterminées par l'article 10 de la même loi.

Voici les deux articles :

« ARTICLE 9. — Dans les zones de guerre, les autorités militaires peuvent juger elles-mêmes, ou en

confier le jugement aux tribunaux ordinaires, les crimes suivants commis dans ces zones :

- « 1° Crimes contre la sûreté intérieure de l'Etat ;
- « 2° Crimes contre la sûreté extérieure de l'Etat ;
- « 3° Attentats à la République ;
- « 4° Dangers publics ;
- « 5° Faux, fausse monnaie, contrefaçon des sceaux de l'Etat, des billets de banque, et des valeurs mobilières ;
- « 6° Meurtres ;
- « 7° Attentats à la liberté ;
- « 8° Pillages et piraterie ;
- « 9° Menaces et capture de personne ;
- « 10° Destructons, dégradations, dommages. »

« ARTICLE 10. — Dans les zones de guerre, où il n'existe pas de tribunaux ordinaires, ou la communication avec eux en est coupée, tous les procès criminels et civils peuvent être connus par les autorités militaires locales. »

3° Le troisième cas où les civils sont soumis à la justice militaire est celui dans lequel il s'agit des crimes et des délits prévus par la loi du 3 juin 1936 sur la punition de fabrication, de transport, de trafic, et d'usage de l'opium et des autres stupéfiants. D'après l'article 24 de cette loi, une autorité ayant des attributions de la justice militaire peut être désignée pour connaître de ces crimes et délits.

Si l'article 10 du projet arrivait à être adopté, toutes ces dispositions, qui ne semblent pas être compatibles avec lui, devraient nécessairement être révisées.

B. - Liberté de parole, d'écrits et de presse

L'article 13 dispose : « Les citoyens ont les libertés de parole, d'écrits et de presse qui ne peuvent être limitées que conformément à la loi. » C'est au fond la reproduction de l'article 15 de la Convention de 1931, sauf sur un point qui est assez important. Dans ce dernier, il y a avant le mot *limitées* les mots *suspendues ou* que l'article 13 du projet n'a pas reproduits. D'après la Convention actuelle, les libertés de parole, d'écrits et de presse peuvent être suspendues par une loi. L'article 13 du projet a-t-il voulu supprimer cette possibilité de suspension ? La question peut être discutée. La limitation et la suspension d'une liberté sont sans doute deux choses, mais ne peut-on dire que la suspension d'une liberté n'est qu'une limitation poussée à l'extrême de cette liberté ? Cependant, cette discussion ne présenterait pas d'intérêt pratique. Puisqu'une liberté peut être limitée, on arrivera facilement à la suspendre en fait sans la suspendre en droit. Si l'on voulait vraiment empêcher la suspension complète d'une liberté, le mieux serait de le préciser clairement dans le texte même de la Constitution.

A l'heure actuelle, une nombreuse réglementation existe en Chine, relative à ces libertés. Ces réglementations sont de trois sortes : le Code pénal, la loi du 31 janvier 1931, sur la punition urgente des attentats contre la République et la loi sur la presse du 16 décembre 1930.

I. *Le Code pénal.* — Le Code pénal prévoit deux délits comme abus des libertés de parole, d'écrits et

de presse : l'attentat à la paix publique et la diffamation.

Sont punis de l'emprisonnement de deux ans ou d'une amende d'au-dessous de 1.000 dollars ceux qui, par les écrits, peintures, discours, ou autres moyens ont commis les actes suivants :

1° Exciter une personne à commettre des délits ou des crimes;

2° Exciter une personne à désobéir à la loi ou à d'autres règlements légaux ou à s'opposer à un ordre légal (art. 153).

Sont punis de la même peine ceux qui, au moyen des écrits ou des peintures, répandent dans le public des nouvelles et des récits nuisant à la bonne réputation d'une personne même quand il s'agit de nouvelles ou récits des réalités, si ces réalités ne sont que du domaine de la vie privée de la personne et ne concernent en rien le bien public (art. 310, al. 2 et 3).

II. *La loi du 31 janvier 1931.* — Cette loi sur la punition urgente des attentats contre la République en prévoit deux autres dont la punition est beaucoup plus lourde.

Sont punis de mort ou de l'emprisonnement à perpétuité ceux qui, dans le but d'attentat contre la République, font la propagande en faveur de la rébellion au moyen des écrits, peintures ou discours (art. 2, al. 2).

Sont punis de l'emprisonnement de 5 à 15 ans ceux qui, dans le but d'attentat contre la République, propagent des doctrines sociales incompatibles avec les principes de Sun-Yat-Sen (art. 6).

III. *La Loi sur la Presse* du 16 décembre 1930. —

La réglementation de cette loi est la plus importante. Son article 2 distingue trois catégories de publications par la voie de presse : les journaux, les revues, les livres et d'autres publications. La réglementation en est assez compliquée.

a) *Enregistrement*. — C'est une procédure obligatoire pour les journaux et les revues. Tout journal ou revue, quinze jours avant la publication de son premier numéro, doit demander au Ministère de l'Intérieur son enregistrement. Dans la demande d'enregistrement doivent être énoncés : le nom du journal ou de la revue, sa périodicité, jour, mois, année de la publication du premier numéro, le nom et l'adresse de l'imprimerie et de la librairie chargée de vente et enfin, le nom, l'âge et le domicile de l'éditeur et du rédacteur. Il faut spécifier en outre, si la nouvelle publication publiera des nouvelles du Kouomintang ou des articles sur ses doctrines. Si oui, il faut s'adresser au Service de propagande du Comité exécutif central du Kouomintang pour un autre enregistrement.

b) *Dépôt*. — Toute publication, qu'il s'agisse des livres, des revues ou des journaux, doit être déposée au moment de la sortie de la presse. Pour les journaux et les revues, le dépôt est fait au Ministère de l'Intérieur, à la Préfecture, au Parquet et de plus, pour ceux qui sont enregistrés au Service Central de Propagande du Kouomintang, au siège central et au siège provincial du Kouomintang (art. 13).

Pour les livres, le dépôt n'est fait qu'au Ministère de l'Intérieur, sauf pour ceux qui concernent le

Kouomintang ou qui traitent de ses doctrines, un second dépôt est obligatoire au Service central de propagande du Kouomintang (art. 15).

c) *Éditeurs et rédacteurs.* — L'article 10 prévoit quatre catégories de personnes qui ne peuvent être éditeurs ni rédacteurs d'un journal ou d'une revue :

- 1° Ceux qui n'ont pas de domicile en Chine;
- 2° Les interdits;
- 3° Les condamnés à l'emprisonnement d'un mois ou au-dessus au cours de l'exécution;
- 4° Les dégradés civiques non réhabilités.

d) *Contenu des publications.* — Toute publication ne doit pas contenir des nouvelles, des chroniques, des articles ou des thèses qui tentent (art. 19) :

- 1° à nuire au Kouomintang ou à ses doctrines;
- 2° à renverser le Gouvernement national ou nuire aux intérêts de la République chinoise;
- 3° à porter atteinte à l'ordre public ou aux bonnes mœurs.

En outre, elle ne doit pas publier les comptes rendus des débats des procès jugés à huis clos (art. 20). En cas de guerre, de troubles, ou d'autres nécessités, le Gouvernement national peut, par décret, interdire ou limiter toute publication des nouvelles militaires et diplomatiques (art. 21). On peut se demander si cet article 21 est bien constitutionnel. La Convention de 1931 n'en permet de suspendre ou de limiter les libertés de parole, d'écrits ou de presse que conformément à la loi et ne comprend aucune disposition permettant au Gouvernement de s'y substituer par des décrets. Une loi, à qui la Convention délègue le

pouvoir de réglementer une liberté des citoyens, peut-elle le déléguer à son tour, comme le fait l'article 21 à un décret du Gouvernement? Oui, répondent les uns, puisqu'il s'agit de cas exceptionnels. Non, répondent les autres, les termes « en cas d'autres nécessités » sont trop vagues.

Il faut remarquer que la loi sur la presse est antérieure à la Convention de 1931 et qu'elle n'est pas modifiée depuis. Toutefois, la question ne se posera pas pour le projet de 1936. Celui-ci, comme on l'a vu dès le début de ce chapitre, accorde au Président de la République le pouvoir de prendre par décret toutes mesures nécessaires, y compris celles qui limitent les libertés individuelles dans certains cas urgents.

Disons en terminant que toutes ces réglementations de la loi sur la presse comportent des sanctions allant jusqu'à un an de prison ou 1.000 dollars d'amende contre l'éditeur, le rédacteur, l'auteur ou l'imprimeur (art. 27 à 41).

C. - Libertés de réunion et d'association

L'article 16 du projet dispose : « Les citoyens ont la liberté de réunion et d'association qui ne peuvent être limitées que conformément à la loi. »

A notre connaissance, aucune loi au sens propre du mot limitant ces libertés n'existe à l'heure actuelle. Des restrictions en sont cependant assez importantes du fait que le Kouomintang exerce la souveraineté pendant la période éducative du pays et se charge d'organiser et d'exercer toutes les activités de la population. En effet, le Kouomintang se donne deux

attributions principales : diriger et contrôler le Gouvernement, et éduquer le peuple. Celui-ci, pour tout ce qui concerne ses activités collectives, que ce soient des réunions ou des associations, doit être assisté par le Kouomintang. Pourquoi ? Parce que la période éducative est consacrée à l'éducation politique du peuple et tout ce qui concerne ces activités collectives se rapporte précisément à la politique et fournit les meilleures occasions pour cette éducation.

I. *Liberté de réunion.* — On ne trouve pas un seul texte qui exige une déclaration quelconque avant la réunion. A plus forte raison, il n'est pas question de l'autorisation. Mais en fait, puisque le Kouomintang est le « tuteur » du peuple, toute réunion publique doit être déclarée et autorisée au siège local du Kouomintang. Cela est considéré comme tout naturel sans qu'on n'éprouve aucun besoin de s'appuyer sur un texte. Souvent, un représentant du Kouomintang est envoyé pour assister à la réunion et pour donner des directives sur place. Cet envoyé est peut-être inutile s'il s'agit d'une réunion de gens assez instruits pour mener à bien une réunion. Mais il peut rendre de grands services si ce sont de vieux paysans qui se réunissent et qui n'ont pas l'habitude de discuter les affaires avec un ordre désirable parmi une nombreuse assistance.

Quant à la police, tout son pouvoir consiste à s'informer sur la réunion et quand celle-ci nuit à l'ordre public, à en ordonner la dispersion. (Loi sur les contraventions de police, du 21 juillet 1928, art. 34, al. 4). Tout son pouvoir se borne là. Elle ne reçoit aucune

déclaration et elle ne doit intervenir que si l'ordre public l'exige ou si elle est appelée au secours ou au concours par le Kouomintang.

II. *Liberté d'Association.* — En principe, toute association est soumise à la direction du Parti et au contrôle du Gouvernement (art. 1^{er}, Section IV des « Principes de l'éducation du peuple pendant la période éducative », votés le 5 mars 1930, par le Comité exécutif central du Kouomintang). Les principales réglementations en la matière se trouvent dans les « Principes de l'organisation des collectivités populaires », établis le 15 juin 1933, par la Commission permanente du Comité exécutif central du Kouomintang. Ils commencent par préciser ce qu'ils entendent par « collectivités populaires » : « Les présents principes appellent collectivités populaires : les associations des agriculteurs, des pêcheurs, des ouvriers, des commerçants, des étudiants, des femmes, culturelles, religieuses, d'utilité publique, des professions libérales et autres associations autorisées par le Comité exécutif central ». Suivent les réglementations que les organisateurs d'associations et les associations elles-mêmes doivent observer. Voici les principales :

1° Avant de commencer l'organisation d'une association, les fondateurs doivent adresser un exposé des motifs à l'autorité supérieure du Kouomintang de la localité afin d'en obtenir l'autorisation.

2° Après sa fondation, l'Association ne peut émettre des opinions ou se livrer à des actes contraires aux principes de Sun-Yat-Sen et doit se soumettre aux directives du Kouomintang.

3° Ne peuvent faire partie d'aucune association :

a) Les accusés d'actes anti-révolutionnaires si l'accusation est reconnue fondée ;

b) Les dégradés civiques.

4° Sauf les réunions périodiques réglementaires, toute autre réunion de l'Association doit être autorisée par l'autorité supérieure du Kouomintang de la localité et par l'autorité civile ou militaire compétente.

Toutes ces restrictions aux libertés de réunion et d'association sont dues à l'exercice par le Kouomintang de la souveraineté. On peut espérer, à juste titre qu'elles disparaissent après l'adoption prochaine du projet de Constitution et quand le Kouomintang aura rendu l'exercice de la souveraineté au peuple lui-même.

Ajoutons que les libertés de réunion et d'association sont limitées par des textes du droit pénal.

Art. 6 de la loi sur la punition urgente des attentats contre la République, du 31 janvier 1931 : « Sont punis de 5 à 15 ans d'emprisonnement ceux qui organisent des collectivités ou des réunions dans le but d'attentat contre la République. »

Art. 154 du Code Pénal : « Sont punis de 3 ans d'emprisonnement au maximum ou de 500 dollars d'amende au maximum, ceux qui assistent à l'organisation d'une association dont le but est de commettre des infractions à la loi. Est puni d'un à 7 ans d'emprisonnement celui qui en mène le mouvement.

« La peine est atténuée ou annulée si la personne qui a commis les infractions de l'alinéa précédent se déclare coupable et se constitue prisonnier. »

D. - Les autres libertés prévues par le projet de 1936

Plusieurs autres libertés sont aussi prévues par le projet de 1936, toujours sous la réserve de limitations apportées par les lois. Nous nous bornerons à les indiquer : Liberté de domicile, et son inviolabilité (art. 11); liberté de se déplacer (art. 12); liberté de correspondance secrète (art. 14); et enfin, liberté de croyances et de religion (art. 15).

SECTION III. — LA VIE ÉCONOMIQUE

« Le régime économique de la République chinoise doit avoir comme base le principe de Bien-être du Peuple pour rendre suffisants et bien répartis les moyens de vivre des citoyens. (art. 116).

On sait que le principe de Bien-être du Peuple est un des trois principes proclamés par Sun-Yat-Sen. (V. Introduction).

A. - Le principe de Bien-être du Peuple

« Le principe de Bien-être du Peuple, disait Sun-Yat-Sen, c'est au fond le socialisme ou le communisme... Je l'appelle Principe de Bien-être du Peuple pour qu'une fois prononcé, on en saisisse tout de suite le sens et le but. Car depuis la naissance du socialisme, il y a trop de théoriciens socialistes et trop de livres écrits sur le socialisme. Un proverbe de l'étranger dit qu'il y a 57 sortes de socialisme et qu'on ne sait pas laquelle a raison. Il faut donc éviter ce nom confus.

« ... On peut se demander si le matérialisme historique de Karl Marx est bien exact : En réalité, il n'y a que les questions sociales qui sont le centre de gravité de l'histoire et parmi les questions sociales, l'existence et le bien-être des hommes est celle qui est la plus importante... Depuis l'antiquité jusqu'à aujourd'hui, tous les efforts humains portent sur la question de l'existence et du bien-être... la société évolue sans cesse parce que les hommes veulent exister continuellement... la cause de l'évolution sociale est donc le fait que les hommes cherchent à vivre, à exister. La lutte des classes n'est pas la cause de l'évolution sociale. Elle n'est qu'une maladie déclarée au cours de celle-ci. Et la cause de cette maladie est que les hommes ne peuvent obtenir l'existence qu'ils désirent. Quand les hommes ne peuvent obtenir l'existence qu'ils désirent, c'est la lutte, la guerre. » (Conférence faite le 3 août 1924).

« ... Le communisme est le plus haut idéal pour la solution des questions sociales. Le principe de Bien-être du Peuple, proclamé par notre Kouomintang, est non seulement le plus haut idéal, mais aussi la force motrice de la société et le centre de gravité de l'histoire. Les questions sociales ne peuvent être résolues que si le principe de Bien-être du Peuple peut être mis en application. Et le genre humain ne peut avoir le plus grand bonheur que si les questions sociales peuvent être résolues... On peut donc dire que le communisme est l'idéal de l'existence du peuple, tandis que le principe de Bien-être du Peuple est la mise en pratique de cet idéal. Au fond, il n'y a pas de grande différence entre les deux doctrines, le Com-

munisme et le Principe de Bien-être du Peuple. Ce qu'il faut distinguer sont les moyens... Notre premier moyen est de résoudre la question foncière... tous les propriétaires fonciers doivent déclarer la valeur de leurs terrains. Le Gouvernement peut, ou bien leur faire payer un impôt foncier proportionnel à la valeur déclarée ; ou bien acheter le terrain en payant le prix d'après la valeur déclarée... Après cette déclaration, si par suite de progrès sociaux ou de développements industriel et commercial, la valeur du terrain arrive à augmenter, toute augmentation de valeur appartiendra à la collectivité... Les propriétaires actuels n'ont donc nullement besoin d'avoir peur, notre communisme ne portera que sur ce qui leur sera acquis dans l'avenir par suite des efforts communs et non pas sur ce qu'ils possèdent à présent. Ce communisme d'avenir est très juste. Les propriétaires actuels n'auront rien à perdre...

« ... Pour résoudre la question de bien-être du peuple en Chine, il faut en deuxième lieu développer les communications, exploiter les mines et développer les industries... Pour faire tout cela, si l'entreprise n'était pas assurée par l'Etat, le résultat serait le développement des capitaux privés et la création d'une classe extrêmement riche... A l'heure actuelle, il n'y a pas en Chine de gens extrêmement riches. Ceux qui veulent y transporter la méthode de lutte des classes de Karl Marx ne savent pas que le mal de la Chine n'est pas une répartition inégale, mais la pauvreté. Dans une société où la répartition est inégale, la lutte des classes peut servir à l'égaliser, mais en Chine où les industries et les commerces ne

sont pas encore développés, la lutte des classes et la dictature du prolétariat sont complètement inutiles. En conséquence, ...pour résoudre la question de bien-être du peuple, notre opinion n'est pas de présenter une méthode violente qui ne convient point aux circonstances, pour attendre son application après le développement des industries et des commerces ; mais d'employer une méthode préventive, de limiter les capitaux privés pour prévenir dans l'avenir le grand mal de la répartition inégale entre les riches et les pauvres...

« Il ne suffit pas de limiter les capitaux privés. Pour résoudre la question du bien-être du peuple, il faut encore développer ceux de l'Etat, c'est-à-dire qu'il faut développer les entreprises nationales... Il n'y a pas encore en Chine de très grands capitalistes. En créant et en développant les entreprises nationales, il n'y aura pas de conflit à craindre entre eux et l'Etat. Pour développer et exploiter les chemins de fer, les industries et les mines, les seuls capitaux et techniciens chinois ne sont pas suffisants. Il faut emprunter ceux de l'étranger... Si ces entreprises nationales arrivent à être très développées, les bénéfices qui en proviennent appartiennent à tous les citoyens. Ceux-ci peuvent jouir de tous les bienfaits du capitalisme sans en souffrir les mauvaises conséquences comme on en souffre à l'étranger où les grands capitaux sont détenus par des particuliers qui ne constituent qu'une minorité de la population... » (Conférence faite le 10 août 1924).

« ... Quand on parle de principe de Bien-être du Peuple, c'est pour que les 400 millions de personnes

aient de quoi manger et manger à bon marché... Les hommes primitifs mangeaient des animaux. Ils chassaient et pêchaient pour vivre. Après une période d'évolution, on arriva à connaître les céréales et on commença à s'en servir comme aliments. On consommait donc d'abord les animaux, puis les plantes. Notre pays a une civilisation de plus de 4.000 ans ; notre culture gastronomique est de beaucoup plus avancée que celle de l'Europe et de l'Amérique ; et notre alimentation dépend pour la plupart, des plantes... La Chine est un pays agricole depuis la plus haute antiquité. L'agriculture est pour elle une grande industrie d'alimentation... La production de nos aliments dépend beaucoup de nos agriculteurs laborieux. Pour augmenter la production, il faut les protéger politiquement et juridiquement. Les agriculteurs constituent la grande majorité de la population chinoise... Quoi qu'il n'y ait pas en Chine de grands propriétaires fonciers, mais la plupart de ces agriculteurs n'ont pas la propriété de la terre qu'ils cultivent, de sorte qu'une partie de leurs récoltes doit revenir aux propriétaires non-cultivateurs... D'après nos enquêtes récentes, les six dixièmes des récoltes appartiennent aux propriétaires, tandis que l'agriculteur lui-même n'a droit qu'aux quatre dixièmes. C'est très injuste... Si toutes les récoltes appartenaient à l'agriculteur lui-même, celui-ci deviendrait beaucoup plus désireux de continuer l'agriculture et la production augmenterait d'autant. A l'heure actuelle, l'agriculteur n'ayant droit qu'aux quatre dixièmes de sa production, cherche d'autres occupations et beaucoup de terres deviennent improducti-

ves... C'est une question très grave, qu'il faut résoudre tout de suite avec des moyens politiques et juridiques. Autrement, il n'y aura pas de bien-être du peuple... Notre but final en questions agraires est que les agriculteurs ont la propriété de la terre qu'ils cultivent...

« ... En dehors de la question de l'émancipation des agriculteurs, il existe encore sept questions à étudier pour accroître la production agricole : machinisme, engrais, assolements, destruction des insectes nuisibles et des mauvaises herbes, conservation, transports, et enfin, la question de l'inondation et de la sécheresse...

« ... Pour résoudre complètement la question de bien-être du peuple, il faut non seulement résoudre la question de production, mais aussi porter en même temps l'attention à celle de répartition... Sous le capitalisme privé, tous les moyens de production n'ont qu'un seul but : le profit. En conséquence, quand les produits alimentaires ne trouvent pas de bons prix à l'intérieur du pays, on les exporte à l'étranger et on les exporte même quand il y a à l'intérieur du pays des personnes qui meurent de faim. C'est le cas de la Chine. La situation est encore pire aux Indes où chaque année il y a la famine et chaque année les produits alimentaires exportés vers l'Europe y occupent la troisième place parmi les importations d'aliments.... La répartition suivant le principe de Bien-être du Peuple a pour but, non pas de gagner de l'argent, mais de nourrir le peuple. Pour atteindre ce but, il faut chaque année stocker les produits alimentaires qui ne sont pas consommés

et on ne les exporte à l'étranger qui si l'on possède à l'intérieur du pays un stock de provisions suffisant pour trois ans. Autrement il est interdit de les exporter... En conséquence, la différence foncière entre le capitalisme et le principe de Bien-être du Peuple est que le capitalisme a pour but le profit, tandis que le principe de Bien-être du Peuple a pour but la vie du peuple...

« ... La nourriture est le premier besoin de la vie. Les économistes d'autrefois analysent souvent les besoins de la vie en trois choses : habillement, nourriture et logement. Mais mon opinion est qu'il faut en ajouter un autre : le marcher, c'est-à-dire les routes, les communications. Pour résoudre la question du bien-être du peuple, il faut non seulement réduire au minimum le coût pour la satisfaction de ces quatre besoins, il faut encore que les citoyens puissent en jouir tous... Il faut absolument que l'Etat en prenne la responsabilité et si l'Etat ne pourvoyait pas suffisamment à ces quatre besoins, tout citoyen pourrait les lui réclamer.... L'Etat, en ce qui concerne les besoins des citoyens, doit sans doute prendre des responsabilités ; mais les citoyens de leur côté doivent aussi s'acquitter de leurs devoirs : Si les agriculteurs, les ouvriers, les commerçants et les intellectuels faisaient chacun de leur côté leur devoir, tout le monde pourrait avoir la satisfaction des quatre besoins : habillement, nourriture, logement et marcher... (Conférence faite le 17 août 1924).

Voilà quelques extraits essentiels traduits des conférences que Sun-Yat-Sen avait faites sur le principe de Bien-être du Peuple, en août 1924, à Canton.

(Il mourut le 12 mars 1925, à Pékin, à l'âge de 65 ans).

Après l'arrivée au pouvoir du Kouomintang, en 1928, la politique générale du pays s'oriente vers le sens indiqué par son ancien leader et fondateur. Le 30 juin 1930, fut publié un Code foncier (comprenant 397 articles mis en vigueur le 1^{er} mars 1936 seulement), dans lequel toutes les idées de Sun-Yat-Sen sur le régime foncier ont été adoptées. On fait déclarer la valeur des fonds de terre et on en perçoit l'impôt foncier proportionnel à la valeur en distinguant plusieurs catégories de terres. La plus-value du fonds est perçue à chaque mutation ou tous les quinze ans quand il n'y a pas de mutation. Elle est acquise partiellement à la collectivité quand elle ne dépasse pas 300 % et totalement au-delà de 300 %. La redevance due par le fermier à son propriétaire ne doit pas dépasser 37,5 % (le texte dit 375/1.000) de la valeur totale des récoltes. D'autre part, nombreuses routes d'automobiles et des lignes de chemin de fer ont été construites. Des usines se sont successivement installées, celles qui existent déjà sont protégées et encouragées. Il est vrai que les industries lourdes manquaient encore, mais un point qui est indiscutable est que l'on marchait d'un pas sûr vers le bien-être du peuple quand tout à coup éclatèrent les hostilités sino-japonaises en 1937.

L'art 116 du projet de Constitution de 1936, en proclamant le principe de Bien-être du Peuple, comme la base du régime économique de la Chine, ne fait donc que continuer une politique pratiquée depuis plus de 10 ans.

Dans les articles suivants (art. 117 à 130), le projet prévoit des dispositions de principe concernant le régime foncier, le commerce, l'industrie, l'agriculture, etc., et qui constituent en somme les applications du principe de Bien-être du Peuple.

B. - Régime foncier

« Les fonds de terre se trouvant à l'intérieur du territoire de la République chinoise, appartiennent à l'ensemble des citoyens. La propriété de ceux qui ont été acquis à des particuliers conformément à la loi, reçoit la protection de celle-ci et en subit la limitation ». (Art. 117, alinéa 1^{er}).

La propriété privée est donc permise et même protégée. L'art. 17 du projet parlant de la propriété privée en général, c'est-à-dire non pas seulement la propriété foncière, dispose que : « la propriété des citoyens ne peut être réquisitionnée, expropriée, mise sous scellés ou confisquée que conformément à la loi ». Mais cela montre en même temps que la propriété n'est plus un droit individualiste absolu et peut être limité dans son exercice pour l'intérêt social.

« L'Etat, sur la valeur déclarée par le propriétaire ou estimée par le Gouvernement d'un fonds de terre acquis à un particulier, perçoit un impôt ou l'exproprie conformément à la loi ». (Art. 117, al. 2).

Cet alinéa fait application pure et simple de l'idée de Sun-Yat-Sen sur la question : Si le propriétaire déclare trop, l'Etat en perçoit l'impôt; s'il déclare pas assez, l'Etat exproprie le fonds de terre. Le propriétaire est ainsi tenu de déclarer la valeur réelle

de son terrain. Le projet prévoit en outre un expédient : le cas échéant, le Gouvernement peut procéder lui-même à une estimation de la valeur de la terre.

Après la déclaration par le propriétaire de la valeur de la terre, vient la question de la plus-value. « La plus-value d'un fonds de terre acquise sans l'investissement du travail ni du capital, doit être mise à la jouissance commune des citoyens au moyen de la perception d'un impôt de la plus-value. » (art. 119).

On a vu plus haut qu'à l'heure actuelle, cette plus-value est acquise à la collectivité totalement ou partiellement suivant qu'elle dépasse ou ne dépasse pas de 300 % la valeur originale du fonds.

Le propriétaire d'un terrain n'a pas seulement le droit de faire usage de ce terrain. Le projet lui en fait un devoir. « Le propriétaire foncier a le devoir de faire plein usage de son sol. » (Art. 117, al. 3).

C'est là l'adoption complète de la conception de fonction sociale de la propriété. Comme disait le doyen Duguit, tout individu a l'obligation d'accomplir dans la Société une certaine fonction en raison directe de la place qu'il y occupe. « Le détenteur de la richesse, disait-il, par cela seul qu'il la détient, peut accomplir une certaine besogne que lui seul peut accomplir. Seul il peut augmenter la richesse générale, assurer la satisfaction des besoins généraux en faisant valoir le capital qu'il détient. Il est donc obligé socialement d'accomplir cette besogne et il ne sera protégé socialement qu s'il l'accomplit et dans la mesure où il l'accomplit. La propriété

n'est plus le droit subjectif du propriétaire, elle est la fonction sociale du détenteur de la richesse. » (Traité, T. III, pp. 618-19).

Dans les Constitutions d'après-guerre, on trouve des dispositions semblables. La Constitution allemande de Weimar décide, par exemple : « La propriété entraîne des obligations; l'usage doit être en même temps un service rendu dans l'intérêt général. » « Le propriétaire foncier, vis-à-vis de la communauté a le devoir de cultiver et d'exploiter le sol. » (Art. 153 et 155, Constitution allemande du 11 août 1919).

Deux autres articles du projet sont relatifs aux mines, aux forces naturelles et à la répartition des terres. « Les mines et les forces naturelles utilisables pour le public au point de vue économique, appartiennent à l'Etat sans que l'acquisition par un particulier de la propriété du fonds dans ou sur lequel se trouvent ces mines ou ces forces naturelles puisse y avoir aucune influence. » (Art. 118). Cette disposition est naturelle puisqu'on tient à développer les capitaux d'Etat et à créer de grandes entreprises nationales.

« L'Etat, dans la répartition et l'aménagement du sol a pour principe de favoriser les agriculteurs cultivant eux-mêmes la terre et les personnes utilisant directement celle-ci. » (Art. 120). Cet article tend à réaliser progressivement le but final indiqué par Sun-Yat-Sen en matière agraire : que tout agriculteur qui cultive effectivement la terre ait la propriété de celle-ci. Et il le généralise pour l'usage quelconque du sol.

C. - L'Industrie, le Commerce et l'Agriculture

Le projet ne proclame pas expressément les libertés du commerce et de l'industrie. Mais ces libertés sont impliquées dans ses diverses dispositions. Il faut dire cependant que ces libertés sont limitées.

« A l'intérieur du territoire de la République chinoise, toutes les marchandises sont autorisées à circuler librement. Sans se conformer à la loi, leur circulation ne peut être défendue ou empêchée. » (Art. 130, al. 1^{er}).

« Les droits de douane sont des impôts d'Etat. Ils doivent être perçus à l'entrée ou à la sortie des frontières des marchandises et ils ne sont perçus qu'une seule fois. » (Art. 130, al. 2).

« L'Etat, à l'égard des entreprises productives et du commerce extérieur des citoyens, doit encourager, conseiller et protéger. » (Art. 122).

Ces articles impliquent clairement la liberté du commerce et celle de l'industrie. Et même les monopoles, les concessions et autres privilèges peuvent être accordés aux particuliers. (Art. 129, 4^o). L'art. 129 les soumet à une décision du Yuan législatif quand il s'agit de l'Etat, et à celle de l'organe délibérant local quand il s'agit de l'administration locale et quand celui-ci en a le pouvoir de par la loi.

Mais voici les limitations :

« L'Etat, à l'égard des richesses et des entreprises privées, quand il les considère comme nuisibles au développement équilibré de la vie économique des citoyens peut les limiter et les réglementer conformément à la loi. » (Art 121).

On voit là l'application de l'idée de la limitation des capitaux privés. Les richesses et entreprises privées nuisibles au développement équilibré de la vie économique des citoyens, sont celles qui tendent à créer une classe extrêmement riche en même temps qu'elles réduisent une autre en prolétaire. Cette opposition des deux classes extrêmes ferait éclater tous les maux que justement Sun-Yat-Sen voulait épargner à la Chine.

Remarquons que les initiatives et les activités privées ne sont point exclues. On ne fait que les limiter et les réglementer. Il existe toujours dans les entreprises privées deux catégories de personnes différentes par leur contribution à la production : celles qui engagent leurs capitaux et celles qui fournissent un travail physique ou intellectuel. Pour le bon rendement de la production, il importe au plus haut point que ces deux catégories de personnes s'entendent et collaborent. A l'heure actuelle, en ce qui concerne l'industrie, la loi du 30 décembre 1929 portant les usines prévoit à son chapitre X un Conseil d'usine. Ce Conseil est composé de 3 à 9 représentants de l'usine et de 3 à 9 représentants élus par les ouvriers. Ses attributions sont les suivantes (art. 50 de la loi) :

1° Etudier l'accroissement de rendement du travail ;

2° Améliorer les rapports entre l'usine et les ouvriers et tenter la conciliation des litiges entre eux ;

3° Collaborer à l'exécution des contrats collectifs, des contrats de travail et du règlement de l'usine ;

4° Décider des questions des heures supplémentaires ;

5° Améliorer dans l'usine les installations de sûreté et d'hygiène ;

6° Proposer l'amélioration de l'usine ou des locaux de travail ;

7° Décider des questions concernant le bien-être et les intérêts des ouvriers.

Ajoutons que la loi du 9 juin 1928 portant les différends entre le Travail et le Capital prévoit une Commission de conciliation et une Commission d'arbitrage qui interviennent quand le Conseil d'usine n'arrive pas à apaiser les différends entre le patronat et les ouvriers.

Toutes ces institutions sont destinées à assurer et à rendre meilleure la collaboration entre le Travail et le Capital afin d'obtenir un meilleur rendement de la production nationale. Suggéré par la même idée, le projet de 1936 fait de la collaboration un devoir et pour le patronat et pour le salariat :

« Les deux parties Travail-Capital *doivent* se baser sur le principe de l'entente et de l'entr'aide pour développer la production. » (Art. 125).

Un autre article limitatif des libertés industrielle et commerciale est l'art. 123 qui est complémentaire de l'art. 121. Celui-ci limite les capitaux privés, tandis que l'article 123 applique l'idée de développement des capitaux nationaux : « Les entreprises d'intérêt général et les autres entreprises susceptibles de monopoles sont, en principe, gérées par l'Etat. Mais en cas de nécessité il peut être spécialement autorisé aux citoyens de les entreprendre.

« L'Etat, en raison des besoins urgents de la Défense nationale, peut diriger provisoirement lui-

même le fonctionnement des entreprises privées autorisées de l'alinéa précédent. Il peut aussi les faire réintégrer parmi les entreprises publiques, conformément à la loi. Mais il doit payer une juste compensation ».

En matière agricole, l'Etat encourage la culture. On a vu plus haut que dans la répartition du sol, l'Etat favorise les agriculteurs qui cultivent eux-mêmes la terre. (Art. 120). L'intervention de l'Etat ne s'arrête pas là. L'article 126, alinéa 2, nous dit en effet que l'Etat peut réglementer la production et la répartition des produits agricoles.

D. - Les obligations de l'Etat

« Pour résoudre la question de bien-être du peuple, disait Sun-Yat-Sen, il faut non seulement réduire au minimum le coût pour la satisfaction de ces 4 besoins (habillement, nourriture, logement, marcher), il faut encore que les citoyens puissent en jouir tous... Il faut absolument que l'Etat en prenne la responsabilité et si l'Etat ne pourvoyait pas suffisamment à ces 4 besoins, tout citoyen pourrait les lui réclamer.

Dans le projet de 1936, plusieurs articles sont consacrés aux obligations de l'Etat.

« L'Etat, pour améliorer la vie des travailleurs, pour accroître leur capacité de production et pour assister les travailleurs en chômage, doit pratiquer la politique de protection du travail. Pour les femmes et les enfants qui travaillent, il faut, suivant leur âge et leur état physique, leur donner une protection spéciale. » (Art. 124).

Cette protection spéciale, on la trouve déjà dans la loi du 30 décembre 1929 portant les usines qui

prescrit une série de restrictions, en ce qui concerne le travail des femmes et celui des enfants (enfants des deux sexes, de 14 à 16 ans).

« L'Etat, pour le développement de l'agriculture, et pour le bien-être des paysans, doit animer l'économie rurale, améliorer la vie des paysans et élever par la méthode scientifique le rendement de la culture. (Art. 126, al. 1^{er}).

A l'heure actuelle, assez nombreuses organisations bancaires, économiques et techniques existent à cet effet.

« L'Etat, à l'égard des entreprises productives et du commerce extérieur des citoyens, doit encourager, conseiller et protéger. » (Art. 122).

« Aux citoyens qui, par suite du service militaire, du service de travail ou de l'exercice d'une fonction publique, deviennent invalides ou meurent, l'Etat doit une assistance appropriée, à eux ou à leur famille. » (Art. 127).

« Aux vieillards, aux faibles et aux invalides, qui n'ont pas les moyens de vivre, l'Etat doit une assistance appropriée. » (Art. 128).

SECTION IV. — L'ÉDUCATION

« Les citoyens de la République chinoise ont tous la même chance de recevoir l'éducation. » (Art. 132).

C'est là l'application du principe même de l'égalité.

« Les enfants de l'âge scolaire de 6 à 12 ans reçoivent tous l'éducation fondamentale gratuite ». (Art. 134).

« Les citoyens qui ont dépassé l'âge scolaire et qui n'ont pas reçu l'éducation fondamentale, reçoivent tous un enseignement suppléant gratuit. » (Art. 135).

S'agit-il là d'un droit ou d'un devoir pour les citoyens ? Et l'un, et l'autre. En effet, il s'agit d'un droit, mais d'un droit qui est obligatoire.

Le projet ne parle pas de la liberté d'enseignement. Cependant, cette liberté existe, en ce sens que les institutions de l'enseignement privé peuvent être créées librement, conformément à la loi. Cela est impliqué par les textes mêmes du projet. Mais on peut dire qu'elle n'existe pas pour l'enseignement proprement dit. En effet, il est prévu dans le projet une *politique nationale d'éducation* à laquelle toutes les institutions d'éducation, publiques ou privées, doivent se soumettre. Et le projet fait même de l'exécution de cette politique nationale un devoir pour ces institutions.

« Toutes les institutions d'enseignement, publiques ou privées, sont placées sous le contrôle de l'État. Elles ont le devoir d'assurer la réalisation de la politique éducative fixée par lui. » (Art. 133).

Et le principe de cette politique éducative est déterminé par le projet :

« Le principe d'éducation de la République chinoise consiste à développer l'esprit national, à élever les vertus civiques, à exercer la capacité du self-government, et à accroître les connaissances de la vie, en vue de former des citoyens solides et parfaits. » (Art. 131).

Les trois autres articles du projet concernent la répartition territoriale des universités et des grandes écoles, les crédits minimums de l'éducation et l'en-

couragement ou les subventions que l'Etat doit donner dans certains cas.

« En ce qui concerne l'établissement des universités et des écoles spéciales nationales, il faut tenir compte des besoins régionaux pour maintenir aux habitants des diverses régions la chance égale de recevoir l'enseignement supérieur et pour contribuer ainsi au développement équilibré de la culture du pays entier. » (Art. 136).

En effet, jusqu'au commencement des hostilités sino-japonaises, en 1937, parmi les 41 universités et les 70 Facultés indépendantes et écoles spéciales, une quarantaine se trouvaient à Pékin et à Shanghai et beaucoup avaient leur siège dans les provinces de l'Est de la Chine. En d'autres termes, les provinces de l'Ouest ne possédaient que peu d'institutions de l'enseignement supérieur. C'était un développement inégal et auquel il importait de porter remède.

En 1937, pour éloigner les jeunes étudiants des champs de bataille et surtout pour leur épargner les bombardements aériens qui avaient déjà réduit en ruines les bâtiments de plusieurs universités, presque toutes les universités et écoles spéciales avaient été transférées à l'intérieur, dans l'Ouest du pays. Aujourd'hui, les Universités et les écoles spéciales se dispersent un peu partout, notamment dans les provinces du Nord-Ouest, du Sud-Est et du Centre.

Un autre grand problème de l'éducation est celui des crédits. Jusqu'ici, les crédits de l'éducation occupent dans les budgets une place qui n'est pas très importante. Aussi le projet a bien fait de prévoir un

minimum de crédits de l'éducation dans le budget de l'Etat et dans les budgets locaux.

« Les crédits minimums de l'éducation sont dans le budget de l'Etat de 15 % de l'ensemble des crédits et dans les budgets des provinces, des arrondissements et des villes, de 30 % de l'ensemble des crédits. » (Art. 137, al. 1^{er}). Et l'art. 137, al. 1, continue : « Les fonds de l'éducation qui sont indépendants suivant la loi sont garantis. » Ce sont des revenus affectés exclusivement aux dépenses de l'éducation. Ils sont garantis contre une autre affectation qu'on pourrait être tenté de leur donner. A l'heure actuelle, les plus importants de ces fonds sont constitués par les indemnités payées par la Chine dans l'affaire des Boxers de 1901 et remboursées à elle.

L'art 137, al. 2, dispose en outre que les provinces aux ressources insuffisantes sont subventionnées par le Trésor d'Etat pour leurs dépenses dans l'éducation.

L'article 138 énumère une série d'établissements et de personnes que l'Etat doit encourager ou subventionner :

1° Les institutions d'enseignement privées qui ont fait preuve d'excellente efficacité de leur établissement dans les buts poursuivis.

2° Les institutions d'enseignement créées par les citoyens résidant à l'étranger.

3° Ceux qui ont innové ou inventé dans les sciences ou les techniques.

4° Ceux qui excellent dans l'enseignement et y restent depuis longtemps.

5° Les élèves qui se sont distingués par leur conduite et leurs connaissances et qui n'ont pas de moyens pour continuer leurs études.

SECTION V. — LES AUTRES DROITS ET DEVOIRS DES CITOYENS

On a vu que les citoyens ont le droit à l'égalité, aux libertés, à la propriété et à l'éducation. On a vu aussi que, par contre, ils ont le devoir de se conformer à la loi, le devoir de se soumettre aux limitations apportées par celle-ci dans l'exercice de leurs libertés et de leurs droits, et le devoir de recevoir l'éducation.

Plusieurs autres droits et devoirs des citoyens sont prévus expressément dans le projet de 1936.

A. - Autres droits des citoyens

Nous nous bornerons à les indiquer sommairement.

« Les citoyens ont le droit d'élection, de révocation, d'initiative législative et de referendum conformément à la loi » (art. 19). Ce sont des droits purement politiques que nous appelons plus haut les *droits du peuple*. A la différence des autres droits individuels, ces droits sont bien exercés individuellement, mais ils supposent dans leur exercice la participation de l'ensemble des citoyens de la nation, d'une province, d'un arrondissement ou d'une ville. Ce sont des droits individuels mais essentiellement collectifs, plus encore que le droit d'association ou de réunion qui supposent la collaboration de deux ou de plusieurs personnes.

Ces droits sont exercés directement par les citoyens pour les affaires du self-government (v. *infra*). Et par l'intermédiaire d'un organe représentatif à l'égard du Gouvernement.

« Les citoyens ont le droit de prendre part aux examens conformément à la loi » (art. 20).

Il s'agit des examens d'admission pour exercer une fonction publique. L'organisation et le fonctionnement de ces examens constituent les attributions essentielles du Yuan examinateur, l'un des cinq pouvoirs gouvernementaux.

Enfin, l'article 18 nous dit que les citoyens ont le droit de pétition, de recours administratif hiérarchique et de procès, conformément à la loi.

Et l'article 24 ajoute : « Tous les autres libertés et droits des citoyens, ne nuisant ni à l'ordre social, ni au bien commun, sont garantis par la Constitution et ne peuvent être limités que conformément à la loi. »

B. - Autres devoirs des citoyens

Ce sont les devoirs de payer les impôts, le service militaire, le service du travail et le devoir d'exercer la fonction publique.

« Les citoyens ont le devoir de payer les impôts conformément à la loi » (art. 21).

En réalité, il ne s'agit pas ici que des lois proprement dites. Il peut s'agir aussi des décisions des organes délibérants de l'administration locale. L'article 129, al. 1^{er}, 1^o, dispose en effet que la création des impôts, des taxes, des amendes et de toutes autres recettes obligatoires et la modification de leur tarif,

doivent être votées par le Yuan législatif ou par les organes délibérants locaux à qui ce pouvoir a été donné par la loi.

« Les citoyens ont le devoir de faire le service militaire et le service du travail conformément à la loi » (art. 22).

Le service militaire est aujourd'hui régi par une loi du 2 mars 1935. Elle distingue deux catégories de services : *service des citoyens* et *service permanent*. La différence consiste en ce que le service des citoyens est fait par tous les citoyens tandis que le service permanent est fait par un corps choisi, un corps d'élite. *Permanent* ne veut pas dire que le service personnel dure indéfiniment. Il veut dire seulement que le service envisagé dans son ensemble est permanent par opposition au service des citoyens qui ne s'accomplit qu'en temps de guerre. En temps de paix, ceux qui font le service de citoyens ne reçoivent que des instructions périodiques.

« Tout homme ayant dix-huit ans révolus et moins de quarante-cinq ans, ne participant pas au service permanent, fait le service militaire des citoyens. En temps de paix, il reçoit l'instruction militaire réglementaire. En temps de guerre, il est appelé par décret du Gouvernement national » (art. 3 de la loi).

« Toutes les affaires concernant l'instruction militaire des citoyens, sont réglementées de concert par l'Inspection générale de l'Instruction militaire, le Ministère de l'Intérieur et le Ministère de l'Éducation » (art. 7).

Quant au service permanent, il est divisé en trois périodes : service actif, première réserve, seconde

réserve. On choisit les hommes de vingt ans révolus à vingt-cinq ans pour faire le service actif qui dure trois ans. En général, après deux ans de service, on quitte la caserne et rentre chez soi. Après le service actif, on entre dans la première réserve qui dure six ans. En temps de paix, les réservistes restent chez eux mais doivent participer aux manœuvres réglementaires. En temps de guerre, ils sont appelés. Après six ans de première réserve et jusqu'à quarante ans, on est dans la période de seconde réserve. Les réservistes se trouvant dans cette période doivent aussi participer aux manœuvres réglementaires en temps de paix et sont appelés en temps de guerre (art. 4).

Le service du travail, qu'on peut traduire par le mot *corvée* est déjà prévu à l'art. 26 de la Convention de 1931. N'étant pas réglementé, il est resté pendant assez longtemps non accompli. Le 2 décembre 1933, le général Tchiang-Kaï-Chek lança un appel au pays pour que le texte de la Convention ne restât pas sans effet. Cet appel porta ses fruits. Successivement, toutes les provinces réglementèrent le service et commencèrent à le faire faire par leurs habitants.

Personnes soumises au service du travail. — En général, ce sont des majeurs et masculins. Certaines provinces fixent un âge limite passé lequel on n'est plus obligé au service. En sont généralement dispensés : les soldats en service, les agents de police, les fonctionnaires, les professeurs, les instituteurs et les infirmes.

Période du service. — Le principe est de profiter de la morte-saison des agriculteurs, ceux-ci constituant

la grande majorité de la population chinoise. La durée annuelle du service pour chaque personne varie suivant les provinces de trois à sept jours. La province de Shen-Si la fixe à quinze jours.

Travaux à effectuer. — Il s'agit en général de travaux d'intérêt public local : construction des ponts et des routes, travaux d'eaux et de forêts, hygiène publique, entretien des monuments publics, etc.

En principe, le service du travail étant un devoir, ne donne droit à aucune indemnité. Cependant, certaines provinces distribuent pendant les journées du service les repas ou une somme d'argent correspondante.

L'article 23 est relatif à l'exercice de la fonction publique : « Les citoyens ont le devoir d'exercer la fonction publique conformément à la loi. »

C'est une innovation du projet de 1936 que de ranger l'exercice de la fonction publique parmi les devoirs de citoyens. Jusqu'à présent, l'exercice de la fonction publique est considéré en Chine comme un droit. La Convention de 1931, dans son article 24, dit : « Les citoyens ont le *droit* d'exercer la fonction publique conformément à la loi. »

Pourquoi cette innovation ? On ne peut guère trouver une explication logique.

Dans le projet originel du 16 octobre 1934, le chapitre sur les Droits et les Devoirs des citoyens n'a pas prévu la question de l'exercice de la fonction publique. Le service militaire et le service du travail y sont répartis dans deux articles différents, art. 22 et art. 23.

ARTICLE 22. — « Les citoyens ont le devoir de faire le service militaire conformément à la loi. »

ARTICLE 23. — « Les citoyens ont le devoir de faire le service du travail conformément à la loi. »

Le projet de 1936, peut-être dans l'intention de consacrer un article à l'exercice de la fonction publique et ne voulant pas changer le numérotage de tous les articles du projet en insérant un nouvel article, les a réunis en un seul article, l'article 22, pour laisser la place de l'article 23 à la question de l'exercice de la fonction publique. Le texte de l'article 23 devrait alors être refait. Mais il ne procède pas ainsi. Il remplace tout simplement les mots *faire le service du travail* par les mots *exercer la fonction publique*, ce qui constitue dans le texte chinois le changement d'un seul mot *travail* remplacé par *publique*.

Nous supposons ainsi qu'il y ait eu là une négligence de la part des auteurs du projet de 1936, mais une négligence grossière qu'ils ne semblent pas être capables de commettre.

On pourrait invoquer en faveur de la thèse que l'exercice de la fonction publique est un devoir, le fait qu'en Chine certains mandats électifs sont des fonctions gratuites, par exemple les fonctions de conseiller d'arrondissement. Mais cela est loin d'englober toutes les fonctions publiques. De plus, il existe un argument beaucoup plus fort contre la thèse de fonction publique-devoir.

Tout fonctionnaire, avant d'entrer dans la carrière, doit être reçu à un examen spécial à la branche à laquelle il se destine. Le but principal du pouvoir examinateur est précisément d'assurer l'indépen-

dance des examens d'entrée dans toute fonction publique. Le projet décide que même les élus ne doivent être choisis que parmi ceux qui ont été reçus à un examen et reconnus capables. L'examen est ainsi attaché et lié à la fonction publique.

D'autre part, on a vu plus haut que l'article 20 du projet de 1936 reconnaît que les citoyens ont le *droit* de prendre part aux examens, conformément à la loi.

Or, si l'exercice de la fonction publique est un *devoir*, comment, de passer un examen par lequel on espère occuper une fonction publique peut-il être un *droit* ? Inversement, si la participation aux examens est un droit, comment le *but d'un droit*, en l'espèce, l'exercice de la fonction publique peut-il être un *devoir* ? Un droit dont le but est d'accomplir un devoir ne serait pas un droit au sens propre du mot. C'est au fond un devoir. Il y a donc une incohérence évidente entre l'article 20 et l'article 23. Pour les accommoder, on pourrait nous dire que l'article 23 n'est applicable qu'à ceux qui sont déjà reçus à l'examen. Nous répondrions alors que l'art 23 serait complètement superflu. De plus, étant donné la généralité du texte de l'article 23, nous ne pouvons adopter cette interprétation.

La question de savoir si une chose est un droit ou un devoir est souvent une question *subjective*. Une chose peut être considérée par une personne comme un droit et par l'autre comme un devoir. Mais l'*addition des subjectivités* de l'ensemble des personnes considérées fournit une *objectivité* applicable à cet ensemble de personnes et constitue une réalité qu'il

faut considérer. La législation ne doit pas s'écarter de cette réalité ou elle devient un non-sens. Si l'exercice de la fonction publique est considéré par presque la totalité des citoyens comme un droit, que signifie un article de Constitution disant que l'exercice de la fonction publique est un devoir ?

Mais en présence de ces deux articles 20 et 23, tout ce qu'on peut dire est que l'exercice de la fonction publique, d'après le projet de 1936, constitue en même temps un droit et un devoir pour les citoyens.

SECTION VI. — LES GARANTIES DES LIBERTÉS ET DES DROITS DES CITOYENS

Ces garanties sont au nombre de deux : l'une est dirigée contre l'arbitraire du pouvoir législatif et l'autre contre celui du pouvoir exécutif ou plus exactement, des fonctionnaires.

« Les lois qui limitent les libertés ou les droits des citoyens ne peuvent être votées que si elles sont nécessaires pour assurer la sécurité nationale, pour éviter à la nation un danger périlleux, pour maintenir l'ordre social ou pour améliorer le bien public. » (Article 25.)

Les deux premières hypothèses visent visiblement le cas de la déclaration de l'état de siège. Mais les deux dernières sont beaucoup plus vagues. Une loi votée peut toujours être interprétée comme destinée à maintenir l'ordre social ou à améliorer le bien public.

Toutefois, l'existence de l'article 25 n'est pas sans avantage. En effet, le projet prévoit un système de l'interprétation des lois et du contrôle de l'inconstitutionnalité des lois dont le fonctionnement est assuré par le Yuan censorial et le Yuan judiciaire. Toute loi peut être déclarée inconstitutionnelle par le Yuan judiciaire, après l'examen demandé par le Yuan censorial dans les six mois suivant la mise en vigueur de la dite loi (v. Yuan judiciaire et Yuan censorial). Et l'article 25 rend possible le fonctionnement de ce système à l'égard des lois limitatives des libertés ou des droits des citoyens.

La seconde garantie est dirigée contre l'arbitraire des fonctionnaires : « Tout fonctionnaire qui, contrairement à la loi, viole les libertés ou les droits des citoyens, est, outre les punitions disciplinaires prévues par la loi, responsable pénalement et civilement. Le citoyen victime peut aussi demander à l'Etat la réparation des dommages qu'il a subis, conformément à la loi. » (Article 26.)

L'article 26 dit : « Tout fonctionnaire... » Son domaine d'application pourrait être très étendu.

CHAPITRE III

L'ASSEMBLEE NATIONALE DES REPRESENTANTS DES CITOYENS

Sun-Yat-Sen opposait le Peuple au Gouvernement et distinguait les *droits du peuple* des *pouvoirs gouvernementaux*. Ces *droits du peuple*, qu'on pourrait traduire par le mot *souveraineté*, sont exercés, pour l'ensemble du pays, par un corps représentatif élu : l'Assemblée Nationale des représentants des citoyens (que nous appellerons par abréviation : l'Assemblée nationale).

Cette Assemblée étant le représentant de l'universalité des citoyens, est la source de tous les pouvoirs et l'autorité suprême de l'Etat. Ses membres seront élus au suffrage universel, égalitaire, direct et secret (article 28 du projet de 1936). Tous les citoyens âgés de 20 ans accomplis sont électeurs et ceux de 25 ans accomplis sont éligibles (article 29).

Le projet de 1936 a prévu, en outre, la durée des fonctions et les immunités des représentants, ainsi que les sessions et les attributions de l'Assemblée. Il renvoie aux lois ordinaires tous les détails qui concernent l'organisation de l'Assemblée, l'exercice de ses attributions, l'élection et la révocation de ses membres (article 35).

Après la publication du projet de 1936, deux lois furent publiées le 14 mai de la même année : l'une sur l'organisation de l'Assemblée nationale, l'autre sur l'élection des représentants. Cette dernière a été d'ailleurs modifiée le 4 juillet suivant. Ces deux lois ont été votées pour convoquer l'Assemblée constituante, qui sera en même temps la première Assemblée nationale (article 146 du projet).

Nous allons étudier successivement l'élection des membres de l'Assemblée nationale, l'organisation de l'Assemblée nationale, ses attributions, ses sessions et enfin les immunités, la durée des fonctions et la révocation des membres de l'Assemblée nationale.

SECTION I. — ELECTION DES MEMBRES DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le projet ne contient que trois articles, sur la question de l'élection des membres de l'Assemblée nationale.

D'après son article 27, chaque arrondissement, ville ou *circonscription équivalente*, élira un représentant à l'Assemblée nationale. Si la population de l'arrondissement, ville ou circonscription équivalente dépasse 300.000 habitants, chaque quotient de 500.000 habitants de plus donnera droit à élire un autre représentant. Ainsi, une ville de 800.000 habitants aura deux représentants, celle de 1.300.000 habitants en aura 3, celle de 1.800.000 habitants en aura 4, etc. On peut bien se demander pourquoi le quotient supplémentaire a été fixé à 500.000 et non pas à 300.000 habitants. D'autre part, quelle est la

circonscription équivalente à l'arrondissement ? L'article 27 nous dit qu'elle sera déterminée par la loi. (A l'heure actuelle, il existe en Mandchourie et au Jehol des circonscriptions administratives qui ne possèdent pas officiellement le nom d'arrondissements, mais qui ont un bureau d'administration indépendant et qui sont souvent le prélude de l'établissement des arrondissements.) Et l'art. 27 ajoute que le nombre des représentants élus par la Mongolie et le Thibet et le nombre de ceux élus par les citoyens résidant à l'étranger seront également déterminés par la loi.

On distingue ainsi deux catégories de circonscriptions électorales : celles où la situation est stable et pour lesquelles la Constitution fixe elle-même le nombre de représentants à élire, et celles où la situation est changeante pour lesquelles la Constitution en confie le soin à une loi ordinaire.

Ces représentants seront élus au suffrage universel, égalitaire, direct et secret (article 28). Tout citoyen âgé de 20 ans accomplis a droit au vote et tout citoyen âgé de 25 ans accomplis peut être élu représentant (article 29).

Voilà toutes les dispositions que contient le projet sur la question. Tous autres détails sont renvoyés au législateur ordinaire. Aussi, la loi du 4 juillet 1936 est venue régler l'élection des membres de la première Assemblée nationale. Elle compte 62 articles, 4 tableaux annexes et des règles détaillées sur son application qui comptent, quant à elles, 91 articles. Nous essaierons d'en exposer les traits essentiels.

A. - Différents suffrages

Le projet de 1936 semble n'admettre que le suffrage territorial. Mais il reste encore un projet et à vrai dire, une loi votée avant son adoption n'a pas à lui obéir. La loi du 4 juillet 1936 prévoit *trois suffrages différents : suffrage territorial, suffrage professionnel et suffrages spéciaux*. Le nombre total des représentants des citoyens est fixé à 1.200, dont 665 sont élus par le suffrage territorial, 380 par le suffrage professionnel et 155 par les suffrages spéciaux.

Le suffrage professionnel est lui-même divisé en *suffrage professionnel proprement dit et suffrage des professions libérales*. Le premier se fait territorialement : telle province comptant tant de telle organisation professionnelle (agriculteurs, ouvriers ou commerçants) a à élire tant de représentants de telle profession à l'Assemblée nationale. Le second se fait au contraire sans distinction des régions et pour l'ensemble du pays : telle profession libérale organisée (avocats, maîtres-comptables, médecins, pharmaciens, journalistes, ingénieurs ou professeurs des universités) élit tant de représentants à l'Assemblée nationale. Le nombre des représentants à élire par chaque profession est fixé et indiqué par les tableaux annexes n° 3 et 4.

Les suffrages spéciaux sont au nombre de quatre : ceux des quatre provinces du Nord-Est sous l'occupation japonaise, de la Mongolie et du Thibet, des citoyens résidant à l'étranger, et des armées. Le nombre des représentants à élire par chaque catégorie est fixé par la loi elle-même.

Le suffrage territorial se fait sur la base de la division administrative du pays, en provinces et en villes spéciales (les villes spéciales sont celles qui dépendent directement du Yuan exécutif. Il y en a quatre : Nankin, Shanghai, Pékin et Tsin-Tao. Mais le tableau annexe n° 1 énumère deux de plus : Tien-Tsin et Si-An). Le nombre des représentants à élire par chaque province et chaque ville spéciale est indiqué au tableau-annexe n° 1. A l'intérieur de chaque province, le suffrage se fait par des *circonscriptions* dont le nombre varie de 3 à 15 suivant les provinces. En moyenne, ces circonscriptions comprennent 6 à 15 *arrondissements* et ont à élire 3 à 7 représentants *chacune*. Rares sont celles qui n'en élisent qu'un seul. Le tableau-annexe n° 2 est consacré à ces indications.

B. - Electeurs

Tout citoyen de la République chinoise, âgé de 20 ans accomplis et ayant prêté le serment civique, est l'électeur des représentants des citoyens (art. 3 de la loi du 4 juillet 1936). Dans le serment civique, on jure la fidélité aux trois principes de Sun-Yat-Sen et à la République.

Les personnes suivantes sont privées du droit de vote (article 4) :

1° Ceux qui se sont rendus coupables de rébellion et dont le jugement de condamnation est passé en force de chose jugée ;

2° Les fonctionnaires qui ont commis des concussions ou des corruptions et dont le jugement de condamnation est passé en force de chose jugée ;

- 3° Les dégradés civiques ;
- 4° Les interdits ;
- 5° Les aliénés ;
- 6° Les fumeurs d'opium ou de ses succédanés.

Tout votant n'a qu'un seul droit de vote, c'est-à-dire qu'il ne peut voter en même temps à différents suffrages. Celui qui pourrait voter et au suffrage territorial et au suffrage professionnel, parce qu'il est en même temps habitant d'un arrondissement et membre d'une profession, doit assister au suffrage professionnel. Ce dernier doit, à son tour, céder le pas à un suffrage spécial : un citoyen résidant à l'étranger, même s'il est un médecin ou un commerçant, doit assister au suffrage spécial des citoyens résidant à l'étranger et non pas au suffrage de sa profession. Enfin, celui qui a droit de vote dans deux ou plusieurs organisations professionnelles différentes, doit en choisir une ; un avocat, professeur à une Faculté de Droit, doit voter ou à l'Ordre des avocats ou à l'association des professeurs (art. 5).

La loi n'a pas prévu le cas de concurrence entre le suffrage territorial et un suffrage spécial, ni celui entre les diverses catégories de suffrages spéciaux. Le premier cas ne poserait peut-être pas de question. On peut considérer que l'article 5 ait sous-entendu la priorité du suffrage spécial sur le suffrage territorial puisque celui-ci est primé par le suffrage professionnel qui, lui, est primé par le suffrage spécial. Mais comment détermine-t-on l'ordre de préférence entre les diverses catégories de suffrages spéciaux ?

On a vu qu'il y avait quatre catégories de suffrages spéciaux : les quatre provinces du Nord-Est sous l'occupation japonaise, la Mongolie et le Thibet, les citoyens résidant à l'étranger et les armées. Il peut arriver qu'une personne ait le droit de vote dans deux catégories différentes, à quelle catégorie vote-t-elle ?

On peut avoir les cas de concurrence suivants :

1° Un citoyen originaire de l'une des quatre provinces du Nord-Est, résidant à l'étranger ;

2° Un citoyen originaire de l'une des quatre provinces du Nord-Est, militaire ;

3° Un citoyen d'origine mongole ou thibétaine, résidant à l'étranger ;

4° Un citoyen d'origine mongole ou thibétaine, militaire.

La solution des cas 1 et 3, peut être trouvée sous-entendue respectivement aux articles 29, 31 et 32 de la loi. D'après l'article 29, les électeurs de chacune des quatre provinces doivent demander leur *carte d'électeur* au contrôleur des élections de la *province* où ils se trouvent. L'article fait allusion au fait que de nombreux citoyens, originaires du Nord-Est, après l'occupation japonaise des quatre provinces, se sont réfugiés dans des provinces de l'intérieur. En fait, ce sont eux seuls qui constituent tout le contingent d'électeurs pour élire les représentants des quatre provinces occupées, ceux qui sont restés et vivent sous l'occupation japonaise étant dans l'impossibilité d'exercer leur droit de vote. Pour que ces électeurs votent, il faut qu'ils demandent leur *carte d'électeur* au contrôleur d'élection de la province où

ils se trouvent. L'article ne fait donc aucune allusion aux pays étrangers où il peut y avoir des originaires du Nord-Est. On peut conclure par là qu'un citoyen originaire de l'une des quatre provinces du Nord-Est et se trouvant à l'étranger doit prendre part au suffrage spécial des citoyens résidant à l'étranger et non pas à celui destiné aux quatre provinces du Nord-Est. Cette solution est d'autant plus soutenable que le texte relatif au suffrage spécial des citoyens résidant à l'étranger est très général et ne fait aucune distinction d'après l'origine de ces derniers.

Les articles 31 et 32 fixent le nombre des représentants à élire respectivement par la Mongolie et par le Thibet. Ils ne font non plus aucune allusion aux Mongols et Thibétains résidant à l'étranger. On peut en conclure de la même façon. Les Mongols et Thibétains résidant à l'étranger, au même titre que les autres citoyens résidant à l'étranger, assistent au suffrage spécial des citoyens résidant à l'étranger.

Restent les cas 2 et 4. Le cas 2 est surtout fréquent. En effet, plusieurs centaines de milliers de soldats et officiers chinois sont originaires des provinces du Nord-Est, c'est ce qu'on appelle souvent : *armée du Nord-Est*. Ces soldats vont-ils voter au suffrage des armées ou au suffrage des quatre provinces du Nord-Est ?

La solution des cas 2 et 4 doit être semblable, mais on ne la trouve pas dans la loi du 4 juillet 1936. Les auteurs de celle-ci auraient peut-être voulu que tous les soldats votassent au suffrage des armées. Ils ont négligé de le préciser.

C. - Candidature

Légalement, il existe actuellement en Chine un seul parti politique, celui qui est au pouvoir : le Kouomintang.

Le Kouomintang, en théorie au moins, ne tient pas à monopoliser toujours les affaires publiques du pays. Il proclame le principe de la souveraineté du peuple. Tout ce qu'il fait à présent est d'assurer vis-à-vis du peuple une *tutelle politique*. Une fois celle-ci terminée, il quitterait le pouvoir, ou plutôt il n'exercerait plus seul celui-ci. Mais tant que la tutelle dure, tout est sous son contrôle. De ces deux principes de la souveraineté du peuple et du contrôle du Kouomintang est sorti un système original et assez compliqué de la candidature, consacré par la loi du 4 juillet 1936.

Une partie du corps électoral qui, suivant qu'il s'agit du suffrage territorial, professionnel ou spécial, sont les élus du self-government, les membres du Bureau de l'organisation professionnelle ou l'officier supérieur commandant l'unité électorale militaire, présentent au Gouvernement national un nombre de candidats qui est, suivant les cas, dix où trois fois plus important que celui des représentants à élire. Parmi ces candidats présentés, le Gouvernement national en choisit un certain nombre qui est, suivant les cas, 2 ou 3 fois celui des représentants à élire. Les électeurs doivent se prononcer sur ces candidats choisis par le Gouvernement. Il y a dans ce système un jeu de navette verticale : on monte, on descend et on remonte. Les notables des circonscriptions élec-

torales présentent un grand nombre de candidats, le Gouvernement en choisit un moins grand nombre, et les électeurs votent.

Précisons avec des exemples concrets :

1° SUFFRAGE TERRITORIAL :

S'agit-il d'une circonscription territoriale ayant à élire quatre représentants. Nous savons qu'en Chine l'arrondissement est l'unité territoriale du self-government. Chaque arrondissement est divisé en *divisions*, qui sont elles-mêmes subdivisées en *campagnes* ou en *bourgs* suivant qu'il s'agit de l'agglomération des maisons d'habitation en campagne ou de gros villages où il y a des rues, des boutiques et des marchés. Le Chef de division et celui de campagne ou bourg sont élus par les habitants. Chaque campagne ou bourg compte 100 à 1.000 familles (8 personnes chacune en moyenne).

L'organisation des villes est semblable, sauf que les subdivisions, au lieu de s'appeler campagne ou bourg, s'appellent *quartiers*.

La présentation des candidats est l'affaire des chefs de campagne ou bourg (article 11, loi du 4 juillet 1936). Les chefs de campagne ou bourg de tous les arrondissements compris dans la circonscription électorale se réunissent, et élisent par scrutin de liste non secret et à la majorité relative, un nombre de candidats dix fois plus important que celui des représentants à élire par la circonscription et parmi les habitants de celle-ci. Dans notre exemple : 10 fois 4, soit 40 candidats. On en présente la liste au Gouvernement. Celui-ci exerçant son droit de contrôle,

choisit parmi ces 40 candidats, 3 fois 4, soit 12, pour les soumettre au vote des électeurs de la circonscription. Ceux-ci doivent prendre les 4 représentants parmi ces 12 candidats, par scrutin uninominal secret (art. 6) et à la majorité relative (art. 7), donc un seul tour de scrutin.

2° SUFFRAGE PROFESSIONNEL :

S'agit-il des organisations professionnelles d'une même profession ayant 2 représentants à élire. Les membres du Bureau de ces organisations élisent, au scrutin de liste non secret, 3 fois 2, soit 6 candidats pour les présenter au Gouvernement. Celui-ci en choisit 2 fois 2, soit 4, pour les soumettre au vote des membres ayant qualité d'électeurs de ces organisations. Ceux-ci doivent prendre les 2 représentants parmi ces 4 candidats par scrutin uninominal et secret.

On peut remarquer qu'ici, en comparaison avec le suffrage territorial, le contrôle du Gouvernement est moins strict puisqu'ici le Gouvernement choisit 2 candidats sur 3 présentés, tandis qu'au suffrage territorial, il choisit 3 sur 10. D'autre part, ici, la liberté des électeurs est moins grande ; ils n'ont, pour désigner un représentant, que le choix entre deux personnes. On peut donc dire qu'au suffrage professionnel, l'influence principale va aux membres du Bureau des organisations professionnelles.

3° SUFFRAGES SPÉCIAUX :

a) *Suffrage des quatre provinces du Nord-Est.* — Exceptionnellement pour ces quatre provinces, les candidats sont directement désignés par le Gouver-

nement. Il désigne un nombre de candidats qui est trois fois plus grand que celui des représentants à élire par elles (art. 28 de la loi du 4 juillet 1936).

b) *Suffrage de la Mongolie et du Thibet.* — Les articles 33 et 34 de la loi de 1936 décident qu'on applique les mêmes règles que pour le suffrage territorial, sauf que pour la Mongolie extérieure, on applique l'article 28.

c) *Suffrage des citoyens résidant à l'étranger.* - Plus de 9 millions de citoyens chinois résident à l'étranger, dans toutes les parties du monde. Sauf un petit nombre d'étudiants, ils exercent tous une profession : commerçants, industriels ou travailleurs. Il existe entre eux de nombreuses associations, professionnelles ou non professionnelles. Aussi l'article 36 nous dit qu'en ce qui concerne la présentation et le choix des candidats aux élections des représentants, on leur applique les règles du suffrage professionnel, sauf que les organisations chargées de présenter les candidats doivent être déterminées par la *Commission des affaires des citoyens résidant à l'étranger*.

d) *Suffrage des armées.* — La présentation des candidats par les armées est faite par l'officier supérieur commandant l'unité électorale, suivant la procédure qui doit être déterminée par le contrôleur général du suffrage des armées (art. 45, 46 des règles détaillées sur l'application de la loi du 4 juillet 1936). Le nombre des candidats est ainsi fixé (art. 39, loi de 1936) :

1° *Armée de terre* : Chaque division, 2 ; chaque brigade indépendante ou chaque corps spécial dont l'effectif est au-dessous de deux régiments, 1 ; les

corps indépendants ayant moins de deux régiments sont rattachés à l'unité la plus proche pour la présentation du candidat.

2° *Armée de mer* : Chaque escadre, 1 ; tous les corps de l'infanterie de marine ensemble, 1 ; les autres corps sont rattachés ou à une escadre ou à l'infanterie de marine pour la présentation du candidat.

3° *Armée de l'air*, 1.

4° *Toutes les institutions de l'enseignement militaire* ensemble, 2.

Parmi tous ces candidats présentés, le Gouvernement national en choisit 90 pour les soumettre au suffrage des armées. Tous les officiers, soldats (y compris les élèves des Ecoles militaires) et hommes de service civil, ayant qualité d'électeur d'après la loi, votent en désignant le tiers, soit 30, comme leurs représentants, par scrutin uninominal et secret (art. 6 et 40, loi de 1936).

D. - Conditions pour être candidat

Pour être présentés et choisis comme candidats, il faut remplir certaines conditions. Deux conditions sont communes à tous les suffrages : territorial, professionnel ou spéciaux :

1° Etre électeur ;

2° Avoir 25 ans accomplis (pour être électeur, il suffit d'avoir 20 ans accomplis).

Une ou deux conditions sont spéciales à chaque suffrage.

I. — SUFFRAGE TERRITORIAL (art. 12) :

Etre habitant de la circonscription électorale où on pose sa candidature.

II. — SUFFRAGE PROFESSIONNEL (art. 21) :

1° Exercer la profession depuis plus de 3 ans ;

2° Etre actuellement membre de l'organisation professionnelle de cette profession.

S'il y a de l'interruption dans l'exercice de la profession, on additionne toutes les périodes pendant lesquelles on l'exerce.

III. — SUFFRAGES SPÉCIAUX :

a) *Suffrage des quatre provinces du Nord-Est* :
Pas de conditions spéciales, les candidats étant désignés directement par le Gouvernement national ;

b) *Suffrage de la Mongolie et du Thibet* : Etre habitant de la circonscription où on pose sa candidature (art. 33, 34 et 12) ;

c) *Suffrage des citoyens résidant à l'étranger* (art. 41 des règles détaillées sur l'application de la loi du 4 juillet 1936) :

1° Etre membre depuis plus de 3 ans d'une organisation reconnue par la *Commission des affaires des citoyens résidant à l'étranger* ;

2° S'il s'agit d'une organisation professionnelle, exercer cette profession depuis plus de 3 ans, et être actuellement membre de cette organisation ;

d) *Suffrage des armées* (art. 41) : Avoir servi pendant plus de 5 ans dans l'armée révolutionnaire avec des exploits méritoires ou être diplômé d'une institution de l'enseignement militaire et s'être distingué par la science et la conduite.

E. - Vote

On a vu plus haut que l'élection des représentants des citoyens se fait par scrutin uninominal et secret. Sur le billet de vote doivent être indiqués les noms et les prénoms de tous les candidats choisis par le Gouvernement et l'électeur se borne à marquer par un rond l'un d'entre eux (art. 6 de la loi du 4 juillet 1936).

F. - Contentieux électoraux

Les électeurs ou les candidats non élus qui estiment d'une façon certaine que les agents du bureau de vote ont commis des corruptions ou d'autres violations de la loi, peuvent, dans les 10 jours suivant celui du scrutin, intenter une action en justice (art. 56 de la loi de 1936).

Les électeurs et les candidats non élus qui ont la certitude qu'un candidat élu est inéligible ou que le nombre des voix qu'il a obtenues a été faussé, et les candidats non élus qui croient que les voix qu'ils ont obtenues ont été suffisantes pour qu'ils soient élus, peuvent aussi porter leur plainte devant le tribunal compétent dans les 5 jours à partir de la proclamation des noms et prénoms des candidats élus (art. 57).

Les contentieux électoraux sont du ressort du tribunal supérieur de la province dans laquelle ont eu lieu les élections. Ils doivent être jugés avant tous les autres procès et en dernier ressort (art. 58, al. 1). Toutefois, les contentieux électoraux concernant le suffrage des armées sont jugés par le *Bureau de justice militaire* de la *Commission des affaires militaires* (art. 58, al. 2).

La loi est muette sur les contentieux électoraux concernant le suffrage spécial des citoyens résidant à l'étranger. Quelle est l'autorité compétente qui en connaîtra ? Les agents diplomatiques ? ou les agents consulaires ?

Enfin, la loi nous dit que les délits électoraux sont jugés conformément au Code pénal (art. 59).



Que faut-il penser de ce système d'élection des représentants des citoyens qui consiste à faire prononcer les électeurs sur des candidats présentés par les notables et agréés par le Gouvernement ? L'évidence qui saute aux yeux est que le système a été conçu pour concilier les deux principes de la souveraineté du peuple et du contrôle du Kouomintang. D'une part, le Gouvernement du Kouomintang veut paraître respecter le principe de la souveraineté du peuple. D'autre part, il désire contrôler de près les élections. Plusieurs signes nous les indiquent :

1° Les candidats sont présentés par les chefs de campagne ou bourg des arrondissements, ou par les membres du bureau des organisations professionnelles. Ce sont des gens pénétrés de l'influence du Gouvernement.

2° La loi électorale décide que cette présentation sera faite au scrutin non secret. Chaque chef de campagne ou bourg ou chaque membre du bureau doit indiquer son nom sur son bulletin de présentation. Cette disposition rend la présentation beaucoup moins libre.

3° Au suffrage territorial, le Gouvernement choisit 3 sur 10 candidats présentés, tandis qu'au suffrage professionnel, il en choisit 2 sur 3. La confiance du Gouvernement est moins grande envers les chefs de campagne ou bourg qu'envers les chefs des corps professionnels. Cela est naturel, puisque tous les corps professionnels ont été organisés sous la haute direction du Kouomintang, comme on l'a vu quand nous parlions de la liberté d'association, tandis que les chefs de campagne ou bourg sont les agents du self-government.

4° Parmi les candidats désignés par le Gouvernement, tout citoyen ayant 20 ans accomplis et ayant prêté le serment civique a droit de libre choix. Le suffrage est universel, direct, égalitaire et secret.

Un système ainsi organisé peut-il être appelé l'élection ? Nous croyons que oui. Si l'on analyse l'élection en deux opérations différentes : celle de la déclaration de la candidature faite par le candidat et celle de l'assentiment donné par les électeurs, on voit que dans notre système, la première est contrôlée par le Gouvernement, mais l'assentiment donné par les électeurs est *entièrement libre*. Certainement, il y a des personnes qui auraient voulu poser leur candidature et qui ne l'auraient pas pu parce qu'elles n'ont pas été agréées par le Gouvernement. Mais du moins, pour ceux qui le sont, leur élection constitue une libre manifestation de volonté des citoyens, d'autant plus que les candidats désignés par le Gouvernement sont plusieurs fois plus nombreux que les sièges à pourvoir. On doit dire qu'il y a là au

moins une *élection contrôlée*, une *élection diminutive*.

Ajoutons que nous ne considérons point ce système comme idéal. Souhaitons, au contraire, qu'à la convocation de la deuxième Assemblée nationale, la loi électorale soit modifiée sur ce point. La candidature ne doit pas toujours dépendre de l'approbation du Gouvernement.

SECTION II. — ORGANISATION DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Cette question est renvoyée par le projet de 1936 à la loi ordinaire. On se bornera ici à résumer en quelques mots la loi du 14 mai 1936 sur l'organisation de l'Assemblée nationale, qui a été votée en vue de la convocation de l'Assemblée constituante. Celle-ci exercera d'ailleurs les attributions de la première Assemblée nationale (art. 146 du projet).

La loi du 14 mai 1936 est caractérisée par le contrôle dont le Kouomintang essaie de s'assurer dans l'Assemblée.

Elle contient tout d'abord une disposition sur les *membres de droit* (art. 3). Sont membres de droit de l'Assemblée nationale : les membres du Comité exécutif central du Kouomintang et les membres du Comité central de contrôle du Kouomintang. Cela fait au total une centaine de membres de droit. Sans compter que, parmi les membres élus, nombreux vont être, comme il est prévu, membres du Kouomintang, cette centaine de membres de droit constitue déjà une représentation du Kouomintang *fort prépondérante* dans l'Assemblée, si l'on tient compte du fait

que le Kouomintang ne compte qu'un million et demi d'inscrits et que l'Assemblée tout entière est composée de 1.200 membres élus.

Elle prévoit en second lieu les personnes qui peuvent assister aux séances de l'Assemblée nationale, mais sans voix délibérative (art. 4). Ce sont les personnes suivantes :

1° Les membres suppléants des deux Comités centraux du Kouomintang ;

2° Le Président du Gouvernement national ;

3° Les membres du Gouvernement national ;

4° Les chefs des Yuans, des ministères et des commissions ;

5° Les personnes spécialement autorisées par les Présidents de l'Assemblée nationale.

En réalité, les personnes indiquées aux 2°, 3°, 4°, sont souvent des membres titulaires ou suppléants de l'un ou de l'autre des deux Comités centraux du Kouomintang.

Un *groupe présidentiel* de 31 membres élus par l'Assemblée parmi ses membres, est chargé de la direction générale des travaux de l'Assemblée (art. 8). L'article 10 prévoit une Commission de vérification des pouvoirs et une Commission des propositions dont l'organisation sera déterminée par l'Assemblée elle-même. L'Assemblée aura un secrétariat dont le secrétaire général sera désigné par le *groupe présidentiel* (art. 14, 15).

L'article 12 de la loi fixe le quorum. En général, la présence de la majorité absolue du nombre légal des membres est nécessaire pour la validité du vote et la décision est prise à la majorité absolue des membres

présents. Spécialement, pour l'adoption de la Constitution, le quorum est porté au deux tiers du nombre légal des membres et la décision est prise à la majorité des deux tiers des membres présents.

Enfin, la loi a copié purement et simplement du projet de Constitution de 1936, deux articles sur les immunités des membres de l'Assemblée nationale : l'irresponsabilité des opinions et des votes et l'inviolabilité pendant les sessions de l'Assemblée (art. 16, 17).

Insistons, en terminant, sur le rôle très important que jouera le *groupe présidentiel* à l'Assemblée nationale. Il constitue en réalité une sorte de comité restreint spécial. C'est lui qui arrête les règlements des débats et s'occupe de toutes les affaires administratives de l'Assemblée. A chaque séance de celle-ci, il désigne un de ses membres pour présider la séance et diriger les travaux. Prédisons qu'il sera composé de nombre ou même en majeure partie des membres de droit de l'Assemblée.

SECTION III. — ATTRIBUTIONS DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'Assemblée nationale exerce les *droits du peuple* qui sont au nombre de quatre : élection, révocation, initiative législative et referendum.

L'Assemblée nationale, en tant que l'Assemblée constituante, peut aussi modifier la constitution.

I. — DROIT D'ÉLECTION, — L'Assemblée nationale élit (art. 32, 1^o du projet de 1936) :

- 1^o membres du Yuan législatif ;
- 2^o membres du Yuan censorial ;

- 3° président et vice-président du Yuan législatif ;
- 4° président et vice-président du Yuan censorial ;
- 5° président et vice-président de la République.

En réalité, l'Assemblée n'élit pas les membres des Yuans législatif et censorial, elle ne fait que ratifier le choix déjà fait par les représentants des citoyens pour le compte de leur province respective. L'art. 67 relatif à l'élection des membres du Yuan législatif, nous dit : « Les membres du Yuan législatif sont *élus par l'Assemblée nationale sur la présentation des listes des candidats* établies par les représentants des citoyens de toutes les provinces, de la Mongolie, du Thibet et des citoyens résidant à l'étranger, *procédant séparément à des élections primaires et conformément au nombre des candidats fixés ci-après*. La candidature n'est pas limitée aux représentants des citoyens.

« 1° Provinces. — Le nombre des candidats à présenter par chaque province varie avec sa population :

Au-dessous de 5 millions d'habitants.. 4 candidats

De 5 à 10 — .. 6 —

De 10 à 15 — .. 8 —

De 15 à 20 — .. 10 —

De 20 à 25 — .. 12 —

De 25 à 30 — .. 14 —

Au-dessus de 30 — .. 16 —

« 2° Mongolie 8 —

« 3° Thibet 8 —

« 4° Citoyens résidant à l'étranger. 8 —

Pour l'élection des membres du Yuan censorial, on procède de la même façon, sauf que chaque groupe

des représentants des citoyens (chaque province, Mongolie, Thibet et citoyens résidant à l'étranger) élit et présente à l'Assemblée uniformément une liste de deux candidats (art. 90).

On aurait pu croire que l'Assemblée aura à choisir parmi ces candidats présentés. Il n'en est rien. Elle va simplement ratifier les résultats des *élections primaires*. Si vraiment l'Assemblée avait à choisir parmi les candidats présentés, le projet nous aurait dit combien elle en choisira. Or, le projet n'a rien dit à ce sujet. Au contraire, il nous apporte une confirmation que l'Assemblée n'aura qu'à ratifier. L'article 143 nous dit ceci : « Avant que la majorité des provinces n'aient achevé leur organisation du self government, les membres du Yuan législatif et ceux du Yuan censorial sont élus conformément aux dispositions suivantes : 1° Les membres du Yuan législatif sont *élus par l'Assemblée nationale sur la présentation des listes des candidats* établies par les représentants des citoyens de toutes les provinces, de la Mongolie, du Thibet et des citoyens résidant à l'étranger, *procédant séparément à l'élection primaire de la moitié des candidats prévus à l'article 67. L'autre moitié est nommée par le Président de la République*, sur la présentation du président du Yuan législatif. 2° Les membres du Yuan censorial sont *élus par l'Assemblée nationale sur la présentation des listes des candidats* établies par les représentants des citoyens de toutes les provinces, de la Mongolie, du Thibet et des citoyens résidant à l'étranger, *procédant séparément à l'élection primaire de la moitié des candidats prévus à l'article 90. L'autre moitié est*

nommée par le Président de la République sur la présentation du président du Yuan censorial. »

Quand on nous a dit que l'*autre moitié* est nommée par le Président de la République, il s'agit certainement d'une *moitié entière*. Si cette *moitié*, nommée par le Président de la République est une *moitié entière*, pourquoi n'en est-il pas de même pour la *moitié* élue par l'Assemblée nationale ? L'Assemblée nationale ne fera donc que ratifier les résultats des élections primaires.

Comment se feront-elles, ces élections primaires ? Y prendront-ils part, les représentants des citoyens élus par le suffrage professionnel proprement dit, c'est-à-dire celui qui représente un caractère territorial ? L'Assemblée nationale est-elle obligée d'accepter les candidats présentés ? Qui peuvent être candidats ? Ces questions ne sont pas résolues dans le projet. Il nous renvoie à des lois ordinaires (art. 75 et 97).

Quant à l'élection du président et du vice-président des Yuans législatif et censorial, aucun article du projet n'en parle, sinon l'article 32 lui-même qui énumère les attributions de l'Assemblée nationale. Le président et le vice-président de ces Yuans n'étant que *primus et secundus inter pares*, les auteurs du projet les ont certainement compris parmi leurs collègues membres du Yuan et entendent renvoyer la réglementation de leur élection aux mêmes lois qui statueront sur l'élection de ces derniers. D'ailleurs, l'article 35 du projet fait un renvoi global à des lois ordinaires pour tout ce qui concerne l'exercice des attributions de l'Assemblée.

Il est curieux de constater que l'élection du Président et du Vice-Président de la République est aussi renvoyée par le projet (art. 48) à la réglementation d'une loi ordinaire. En effet, le projet décide que c'est l'Assemblée nationale qui élit le Président et le Vice-Président de la République et que tout citoyen ayant 40 ans accomplis peut être élu à ces postes. Il ne reste donc qu'à fixer par quelle majorité ils sont élus et quel est le quorum nécessaire pour la validité des votes. Si l'on voulait simplifier la chose, un ou deux articles auraient suffi à épuiser la question. Mais l'on a jugé plus opportun de renvoyer la question à une loi ordinaire. La réglementation de l'élection du Chef de l'Etat fait ainsi défaut dans la Constitution, ce qui pourrait être considéré comme une lacune.

II. — DROIT DE RÉVOCATION. — L'Assemblée nationale révoque (art. 32, 2°) :

1° Le Président et le Vice-Président de la République ;

2° Le président et le vice-président des 4 Yuans : législatif, judiciaire, examinateur et censorial ;

3° Les membres du Yuan législatif et censorial.

Pour ceux d'entre eux qui sont élus par l'Assemblée, le droit de révocation de celle-ci constitue un frein naturel de la machine gouvernementale. Mais le président et le vice-président des deux Yuans judiciaire et examinateur qui sont nommés par le Président de la République, pourquoi sont-ils aussi responsables devant l'Assemblée (art. 77, 84) ? Parce qu'on a voulu leur donner vis-à-vis du Président de

la République, une indépendance nécessaire à l'exercice de leurs fonctions. Pour l'indépendance du pouvoir judiciaire et celle du pouvoir examinateur, il est nécessaire que le chef de ces pouvoirs ne soient pas à la merci de la révocation du Président de la République. Mais on se demande alors pourquoi ils sont nommés par ce dernier. On aurait pu les rendre électifs. L'Assemblée nationale qui élit les présidents des Yuans législatif et censorial pourrait élire aussi ceux des Yuans judiciaire et examinateur. On a cependant eu de bonnes raisons de ne pas procéder ainsi. On a fait valoir que la justice, pour qu'elle soit juste, doit être essentiellement *sur-politique* et que le justicier doit se mettre en conséquence, en dehors de toute préoccupation du parti. Or, l'élection est nécessairement politique, donc ne convient point à la nomination du chef du pouvoir judiciaire. Le même argument est invoqué à l'égard du pouvoir examinateur. Mais pour celui-ci, qui est chargé d'assurer l'examen et le classement des fonctionnaires, des candidats à une fonction publique élective et des techniciens, il existe un autre argument : le chef du pouvoir examinateur, étant donné ses fonctions, doit être choisi parmi les hommes les plus savants et les plus érudits du pays. Or, ces hommes sont généralement très loin de la politique. Ils ne feraient jamais de campagne électorale et ils ne sortiraient jamais si c'était par l'élection qu'on nommait le chef du pouvoir examinateur.

La révocation peut être faite de deux manières différentes, par l'initiative des membres de l'Assemblée nationale et la décision de celle-ci ; ou sur la réqui-

sition du Yuan censorial et la décision de l'Assemblée. Quand il s'agit de l'initiative prise par des membres de l'Assemblée nationale qui proposent de révoquer tel ou tel membre du Gouvernement, comment cette proposition sera-t-elle faite ? Par combien de membres devra-t-elle être signée ? Comment l'Assemblée prendra-t-elle la décision ? Le projet ne nous dit rien sur ces questions et nous renvoie à la loi ordinaire (art. 35).

Il nous dit, au contraire, dans la section consacrée au Yuan censorial, comment celui-ci accuse devant l'Assemblée nationale, le Président et le Vice-Président de la République, le président et le vice-président des quatre Yuans : législatif, judiciaire, examinateur et censorial lui-même.

Art. 92 : « En cas de violation de la loi ou de manquement aux fonctions par les fonctionnaires gouvernementaux ou locaux, l'accusation en est portée devant le Yuan censorial sur la proposition de l'un de ses membres et après l'examen et l'approbation de cette proposition par 5 de ses membres au moins. Néanmoins, pour l'accusation à l'encontre du Président et du Vice-Président de la République, du président et du vice-président des 5 Yuans : exécutif, législatif, judiciaire, examinateur et censorial, la proposition doit être faite par 10 membres au moins et examinée et approuvée par la majorité absolue de l'ensemble des membres du Yuan censorial. »

Art. 93 : « L'accusation, à l'encontre du Président et du Vice-Président de la République, du président et du vice-président des 4 Yuans : législatif, judi-

ciaire, examinateur et censorial, proposée, examinée et approuvée conformément aux dispositions de l'article précédent, doit être portée devant l'Assemblée nationale. Au cas où celle-ci est dans l'intervalle des sessions, les représentants des citoyens sont invités à la convoquer en session extraordinaire conformément à la loi. Elle décidera s'il y aura lieu ou non de prononcer la révocation des accusés. »

Comment décidera-t-elle ? Renvoi à la loi ordinaire (art. 35).

Remarquons qu'à l'art. 93, il n'est pas fait mention des membres des Yuans législatif et censorial qui figurent dans l'énumération de l'article 32, 2^o relatif au droit de révocation de l'Assemblée nationale. N'y a-t-il pas là une incohérence entre l'article 93 et l'article 32, 2^o ? Nous ne le croyons pas. En effet, l'article 32, 2^o vise le cas où l'Assemblée nationale elle-même prendrait l'initiative de révocation, tandis qu'à l'article 93, il s'agit d'une accusation du Yuan censorial portée devant l'Assemblée nationale. En principe, le Yuan censorial est chargé d'accuser tous les fonctionnaires qui violeraient la loi ou manqueraient à leurs fonctions et de prendre à leur égard des décisions de punition disciplinaire (art. 87). Le projet a seulement fait une exception à l'égard de Président et Vice-Président de la République et de président et vice-président des 4 Yuans : législatif, judiciaire, examinateur et censorial qui sont les grands chefs placés à la tête de la République. Ceux-ci peuvent bien être mis en accusation par le Yuan censorial, mais ils ne sont jugés que par l'Assemblée nationale devant laquelle seule ils sont responsables.

Quant aux membres du Yuan législatif et ceux du Yuan censorial, puisqu'ils sont élus par l'Assemblée nationale, celle-ci peut sans doute les révoquer quand elle le veut (art. 32, 2°). Mais s'ils sont mis en accusation par le Yuan censorial, ce dernier doit pouvoir prendre à leur égard les mêmes décisions de punition disciplinaire qu'il le pourrait à l'égard de tous les autres fonctionnaires.

III. — INITIATIVE LÉGISLATIVE. — Aucun détail à ce sujet ne se trouve dans le projet de 1936, l'exercice des attributions de l'Assemblée nationale étant renvoyé à la réglementation des lois ordinaires (art. 35).

Ce droit de l'initiative législative a été emprunté par Sun-Yat-Sen à la Constitution suisse (Sun-Yat-Sen, *Principe de la souveraineté du peuple*, 6^e conférence). En Suisse, cette initiative se présente sous deux formes : *initiative formulée* et *initiative non formulée*. La première consiste en un projet de loi complètement rédigé, la seconde n'est qu'une demande faite à l'Assemblée de légiférer sur un sujet déterminé, une *motion*, comme on dit.

Dans les cantons, l'initiative populaire est admise non seulement pour les revisions de la Constitution, mais pour la confection des lois ordinaires. A Berne, par exemple, 12.000 électeurs peuvent demander l'élaboration, la modification ou l'abrogation d'une loi par une initiative formulée ou non.

Dans la Confédération, l'initiative populaire a été admise à partir de 1848 pour la revision totale de la Constitution et à partir de 1891, pour les revisions partielles. Mais elle n'est pas admise pour les lois

ordinaires. Toutefois, les matières constitutionnelles n'étant pas énumérées par la Constitution, cette règle est assez facilement tournée par le peuple qui présente l'initiative sur une question quelconque sous la forme d'une proposition d'amendement de la Constitution. Ainsi s'explique la présence dans la Constitution fédérale suisse de dispositions qui, en elles-mêmes, n'ont rien de constitutionnelles, par exemple l'interdiction de l'absinthe, du port de décorations étrangères, etc.

Sun-Yat-Sen n'a pas fait une transposition pure et simple du système. Il entend appliquer aux arrondissements, unités territoriales du self-government, les règles semblables à celles qu'on pratique dans les cantons suisses. Mais quand il s'agit de l'ensemble du pays, c'est un corps représentatif : l'Assemblée nationale qui exerce l'initiative législative à la place des citoyens. Par contre, cette initiative portera non seulement sur les revisions de la Constitution, mais aussi sur la confection des lois ordinaires.

On pourrait être impatient de savoir comment cette initiative se présentera-t-elle. Ici, il ne peut plus s'agir de l'initiative formulée ou non formulée. Il s'agit de l'*initiative retenue* ou *déléguée*. En droit commun, c'est le Yuan législatif qui est législateur et qui a l'initiative des lois, concurremment avec les quatre autres Yuans (art. 69). Mais si un certain nombre de représentants des citoyens proposent à l'Assemblée nationale la confection d'une loi sur un sujet déterminé et que cette proposition est agréée par l'Assemblée, celle-ci pourra ou envoyer la proposition au Yuan législatif en l'invitant à légiférer,

ou élaborer et voter elle-même directement. Au premier cas, il s'agit d'une initiative déléguée ; et au second cas, d'une initiative retenue.

L'Assemblée nationale, en tant que l'Assemblée constituante, peut aussi établir et modifier la Constitution. Seulement, en ce cas, les conditions de quorum et de majorité sont plus importantes. D'après l'article 12 de la loi du 14 mai 1936 sur l'organisation de l'Assemblée nationale, pour l'adoption de la Constitution, le quorum est des deux tiers du nombre légal des membres de l'Assemblée contre la moitié pour les délibérations ordinaires ; et la majorité est des deux tiers des membres présents contre la moitié pour les délibérations ordinaires également.

Il résulte de ce système qu'il y aurait quatre degrés dans la hiérarchie législative : la Constitution, les lois votées par l'Assemblée nationale, les lois votées par le Yuan législatif et les décrets du Président de la République. Et au-dessous de ces derniers, il y a encore d'autres : arrêtés, règlements, etc. Toutefois, en raison de rares et courtes sessions de l'Assemblée nationale, les lois votées directement par elle, s'il y en a, seront peu nombreuses.

IV. — REFERENDUM. — C'est aussi une institution empruntée à la Constitution suisse. Sans doute, d'autres pays la pratiquent aussi, surtout depuis la guerre de 1914 : Etats particuliers des Etats-Unis d'Amérique, Allemagne, Canada, Australie, Afrique du Sud, Grèce, Esthonie, Lithuanie, etc. La plupart de ces pays pratiquent en même temps, plus ou moins largement, l'initiative législative populaire.

Ici encore, pour l'ensemble du pays, contrairement à ce qui se passe en Suisse, ce ne sont pas les citoyens eux-mêmes qui exercent le droit de referendum, mais l'Assemblée nationale des représentants des citoyens.

Le referendum ne s'applique qu'aux lois ordinaires puisque toute revision de la Constitution doit être l'œuvre de l'Assemblée nationale elle-même. Dans l'idée de Sun-Yat-Sen, le referendum ne serait que facultatif. On y recourt seulement quand on ne peut obtenir du pouvoir législatif soit l'abrogation d'une loi en vigueur qui ne répond plus aux besoins communs, soit l'adoption d'un projet attendu par le public. C'est un droit de revision des citoyens à l'égard des décisions du législateur et l'on ne l'exerce que quand il en est besoin.

Le projet de 1936 prévoit un cas dans lequel le referendum est employé comme un moyen d'arbitrage entre le Yuan législatif et le Président de la République. D'après l'article 70, le Président de la République, avant de promulguer ou d'exécuter les décisions prises par le Yuan législatif, peut demander à celui-ci une nouvelle délibération. Mais si celui-ci, par le consentement des deux tiers des membres présents à la nouvelle délibération, décide de maintenir ses décisions, le Président de la République doit alors les promulguer ou les exécuter. Toutefois, quand il s'agit des lois ou des traités, le Président de la République peut les porter devant l'Assemblée nationale à fin de referendum.

On pourrait croire que toute décision du pouvoir législatif s'appellerait loi. Mais le projet de 1936 a

pris soin de le préciser implicitement. L'article 64 nous dit : « Le Yuan législatif a le droit de voter les lois, le budget, la proclamation de l'état de siège, l'amnistie, la déclaration de guerre, la conclusion de paix et des traités, et autres questions internationales importantes. » Les lois sont donc toutes les décisions du Yuan législatif autres que celles sur le budget, la proclamation de l'état de siège, l'amnistie, la déclaration de guerre, la conclusion de paix et des traités, et autres questions internationales importantes. Quand il s'agit des lois et des traités, le Président de la République peut demander le referendum de l'Assemblée nationale ; quand il s'agit d'autres matières, il n'a que le droit de demander une nouvelle délibération.

V. — REVISION DE LA CONSTITUTION. — Cette attribution de l'Assemblée nationale est en réalité déjà comprise dans celle de l'initiative législative, mais elle est indiquée expressément par l'article 32, 5°.

« La Constitution ne peut être modifiée, dit l'article 147, que si un amendement a été proposé par au moins un quart de l'ensemble des membres de l'Assemblée nationale, discuté avec la présence d'au moins les trois quarts de cet ensemble et voté par au moins les deux tiers des membres présents. La proposition de l'amendement de la Constitution doit être rendue publique par ses auteurs un an avant l'ouverture de la session de l'Assemblée nationale. »

Nous verrons que dans le projet, l'Assemblée nationale n'a qu'une session ordinaire d'un mois tous les trois ans.

En ce qui concerne le quorum et la majorité, il y a une discordance entre le projet et la loi du 14 mai 1936 portant l'organisation de l'Assemblée nationale. D'après cette loi, pour l'adoption de la Constitution, le quorum est des deux tiers de l'ensemble des membres de l'Assemblée nationale et la majorité est des deux tiers des membres présents. On comprend mal pourquoi la condition de quorum est plus sévère pour la revision de la Constitution que pour son adoption. Une Assemblée qui ne réunit que les deux tiers de ses membres et qui adopte la Constitution peut-elle pour la modification de celle-ci, imposer un quorum plus fort aux Assemblées suivantes qui sont ses égales ? Est-ce que les qualités des membres de l'Assemblée nationale constituante valent plus que celles des membres des autres Assemblées nationales ?

VI. — AUTRES ATTRIBUTIONS PRÉVUES DANS LA CONSTITUTION (art. 32, 6°). — Il n'en est qu'une dans le projet. Elle est prévue à l'article 4, al. 2, d'après lequel nulle cession, nul échange, nulle adjonction de territoire ne peut avoir lieu qu'en vertu d'une décision de l'Assemblée nationale.

SECTION IV. — SESSION DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE
IMMUNITÉS, DURÉE DES FONCTIONS
ET RÉVOCATION DE SES MEMBRES

Les auteurs du projet de 1936 semblent avoir voulu réduire au minimum le rôle de l'Assemblée nationale. Ils n'en prévoient qu'une session de deux mois au plus tous les trois ans, avec la possibilité de ses-

ions extraordinaires convoquées dans les conditions déterminées.

Art. 31. — « L'Assemblée nationale est convoquée par le Président de la République tous les 3 ans. La session dure un mois et peut être prolongé d'un mois en cas de nécessité.

« L'Assemblée nationale peut se réunir d'elle-même en session extraordinaire, par le consentement des deux-cinquièmes au moins de l'ensemble de ses membres.

« Le Président de la République peut convoquer l'Assemblée nationale en session extraordinaire.

« L'Assemblée nationale se réunit au lieu où siège le Gouvernement. »

Avec une session aussi rare que courte, on ne sait comment l'Assemblée nationale va-t-elle exercer ses diverses attributions. Si l'on institue un organe de l'exercice des « *droits du peuple* », c'est bien pour qu'il les exerce et non pas pour qu'il n'en ait que le nom. Or, avec une session de deux mois au plus tous les trois ans, il est difficile qu'il les exerce de façon satisfaisante.

Pour le droit d'élection, il n'y a certainement pas de question. L'Assemblée nationale élit tous les 6 ans le Président et le Vice-Président de la République, et tous les 3 ans, le président, le vice-président et les membres des Yuans législatif et censorial. Ce serait même pour l'élection de ces derniers que le projet a fixé à l'Assemblée nationale une session tous les trois ans.

La chose n'irait plus avec le droit de révocation. Est-on certain que, pendant trois ans, aucune révo-

cation à l'encontre des personnes énumérées à l'article 32,2° n'est nécessaire ? Il est vrai que l'article 93 nous dit que l'accusation par le Yuan censorial, à l'encontre de certains fonctionnaires doit être portée devant l'Assemblée nationale et qu'au cas où celle-ci est dans l'intervalle des sessions, les représentants des citoyens sont invités à la convoquer en session extraordinaire, conformément à la loi. Mais en cas de carence du Yuan censorial et quand ce sont les représentants des citoyens eux-mêmes qui prennent l'initiative, doivent-ils attendre trois ans pour le faire ? S'il en est ainsi, le droit de révocation de l'Assemblée est bien illusoire. On nous dirait que le Président de la République peut convoquer l'Assemblée nationale en session extraordinaire, c'est entendu. Mais le texte nous dit simplement que *le Président de la République peut... etc.*, il n'est donc pas obligé de le faire. Et on peut être sûr qu'il ne le fait pas quand ce n'est pas dans son intérêt. On nous dirait aussi que l'Assemblée nationale peut se réunir d'elle-même, c'est aussi entendu. Mais il faut le consentement des deux-cinquièmes de l'ensemble des représentants des citoyens, c'est-à-dire 500 signatures à réunir. Avec les représentants dispersés dans tous les coins du pays, ce n'est pas une opération très facile.

Même si cette opération pouvait se faire, elle ne pourrait l'être que quand il s'agit de l'initiative venue des membres de l'Assemblée eux-mêmes. S'il s'agit non plus d'une proposition de révocation proprement dite, mais d'une *démission* des fonctionnaires élus par l'Assemblée nationale, à qui donneront-ils leur

démission ? Au Président de la République qui convoquerait ensuite l'Assemblée en session extraordinaire pour procéder à l'élection complémentaire ? Mais s'il ne la convoque pas ?

Si l'intervalle des sessions de l'Assemblée était moins long, on pourrait attendre jusqu'à l'ouverture de la session prochaine pour donner sa démission. Mais comment attendrait-on trois ans pour se démettre d'un mandat qui est lui-même de 3 ans ? (sauf 6 ans pour le Président et le Vice-Président de la République). Si l'on admet que la démission peut être donnée au Président de la République, est-il admissible que celui-ci ne soit pas tenu de convoquer l'Assemblée pour l'élection complémentaire ? Avec les dispositions du projet, on arriverait ou à l'interdiction de fait de la démission ou à la démission non suivie de l'élection complémentaire.

La chose n'irait pas mieux avec le droit d'initiative législative de l'Assemblée, d'autant moins que les représentants des citoyens, d'après le projet, n'ont pas l'initiative de lois au Yuan législatif. Le projet nous dit que les 4 Yuans exécutif, judiciaire, examinateur et censorial, sur les questions relevant de leur département respectif, peuvent faire des propositions de loi au Yuan législatif (art. 69). Mais il n'y est fait aucune mention des représentants des citoyens, seuls véritables représentants du peuple élus au suffrage universel direct. Ils sont obligés d'attendre une session de deux mois au plus tous les 3 ans pour soumettre à l'Assemblée leurs propositions et une fois la session terminée, que l'Assemblée ait eu ou non le temps de les examiner, ils sont obligés de se retirer

et redevenus « *néants* ». Rien n'est plus illusoire qu'une attribution ainsi organisée. Ou bien on ne donne pas cette attribution à l'Assemblée, ou bien on la lui donne effectivement, mais qu'on ne lui en donne pas que le nom.

L'inconvénient est peut-être moindre pour le referendum quand il s'agit de briser une loi en vigueur. En effet, pour juger une loi sur tous ses avantages et inconvénients, il serait bon de la mettre à l'essai pendant un laps de temps plus ou moins long. Mais cela n'empêche pas que les sessions de l'Assemblée puissent être plus fréquentes et plus longues. De plus, quand il s'agit de l'autre aspect du referendum, quand il s'agit, non pas de briser une loi en vigueur, mais de faire adopter par l'Assemblée un projet de loi rejeté à tort par le Yuan législatif, la position de la question nous rapproche de celle de l'initiative législative : doit-on attendre 3 ans pour faire adopter par l'Assemblée nationale un projet de loi rejeté à tort par le Yuan législatif, mais attendu avec impatience par le pays ?

Le seul expédient prévu par le projet pour prévenir tous ces inconvénients, est que l'Assemblée nationale peut se réunir d'elle-même avec le consentement des deux-cinquièmes de l'ensemble de ses membres. Un défenseur du projet serait tenté de nous dire que l'on peut toujours obtenir le consentement de 500 représentants pour convoquer l'Assemblée en session extraordinaire quand la situation l'exige, et que si l'on y arrive pas, c'est que la question en vue n'est pas assez importante pour les persuader et qu'on peut toujours attendre. Cela est peut-être exact

parfois, mais pas toujours. En réalité, on a négligé deux éléments plus profonds de la question.

Un élément est d'ordre psychologique. A une session ordinaire, chaque représentant se fait une obligation d'assister, même s'il n'y a pas de question très importante à discuter. Quand il s'agit de prendre l'initiative et de convoquer ses collègues en session extraordinaire, il faut au contraire un sens de responsabilité poussé ou un intérêt particulier attaché à la question en vue. On pèse en ce cas le motif pour lequel on agit. Le résultat de cette réflexion dépend justement du sens de responsabilité de la personne ou de l'intérêt qu'elle attache à la question. Comme le sens de responsabilité varie suivant les personnes et que les intérêts de celles-ci sont encore plus différents, il peut en résulter que beaucoup de questions, importantes en elles-mêmes, n'arrivent pas à réunir les signatures nécessaires pour la convocation de l'Assemblée en session extraordinaire. Une question qui, pour certains représentants est importante, peut ne pas l'être pour les autres. Ainsi l'Assemblée n'arrive à se réunir d'elle-même en session extraordinaire que pour des questions vraiment exceptionnelles qui frappent la conscience de tous. Pour les questions de moindre importance, mais importantes toujours, elle ne peut intervenir qu'en sessions ordinaires. Si l'on veut lui faire jouer un rôle, on multiplie celles-ci et en cas contraire, on les diminue. En conséquence, si on n'arrive pas à réunir les signatures des $\frac{2}{5}$ des membres de l'Assemblée pour la convocation de celle-ci en session extraordinaire, il n'est

pas sûr que la question qu'on se propose de discuter soit négligeable.

Un autre élément est d'ordre politique. Quand l'Assemblée nationale délibère, c'est par définition à l'égard ou à l'encontre du Gouvernement ; elle élit et révoque les chefs des pouvoirs publics, prend l'initiative législative, revise les lois votées par le Yuan législatif, etc... Le Gouvernement est cependant obligé de la convoquer périodiquement en session ordinaire. Mais à part cela, il éprouve *naturellement* une tendance à s'en méfier et à éviter, autant que possible, les sessions extraordinaires. S'il y avait de la part de quelques représentants, une initiative en ce sens, il userait de tous les moyens à sa disposition pour persuader les autres de ne pas s'y rallier. Cela est d'autant plus facile que les représentants qui se réunissent deux mois tous les trois ans ne peuvent avoir une liaison solide entre eux. Dans ces conditions, si l'on n'obtenait pas le consentement des 2/5 des membres de l'Assemblée, on ne pourrait dire *toujours* que la question en vue ne mérite pas d'être discutée sur le champ.

Enfin, on peut ajouter que les inconvénients que nous avons indiqués plus haut, résultant de la rareté des sessions de l'Assemblée nationale, sont *inhérents* au système du projet, qu'une institution exceptionnelle comme l'est la session extraordinaire, ne saurait faire disparaître.

En somme, le projet a voulu faire jouer en fait à l'Assemblée nationale le rôle d'un simple corps électoral. Elle élit tous les trois ans le président, le vice-président et les membres des Yuans législatif et

censorial et tous les six ans, le Président et le Vice-Président de la République. Pendant le temps qui lui reste des deux mois de chaque session, elle trouverait peut-être parfois l'occasion d'exercer ses autres attributions indiquées par la Constitution, mais comme nous l'avons indiqué, elles restent souvent illusoires. C'est clairement contraire à l'esprit même du système conçu par Sun-Yat-Sen. Celui-ci a voulu faire des quatre « *droits du peuple* » les quatre « *freins de la machine gouvernementale* » à la disposition du peuple à tout moment. Il faut que ces quatre freins soient *toujours* en état de fonctionner, c'est-à-dire l'organe de l'exercice des « *droits du peuple* » ne doit pas être obligé de rester dans l'inertie.

Il est vrai que, dans les circonstances où elle se trouve, la Chine a besoin d'un gouvernement fort et actif, qui puisse agir avec une grande liberté. Mais cela n'est nullement incompatible avec l'existence d'un contrôle du peuple. Au contraire, comme disait le fondateur de la République chinoise, plus le contrôle du peuple est efficace, plus le gouvernement est puissant. Car après qu'on est assuré que le gouvernement peut être révoqué à tout moment, on ne s'en méfie plus et on le laisse faire tout, en lui confiant tous les pouvoirs. « C'est comme un ouvrier n'hésite pas à mettre en pleine marche une machine de très grande puissance quand il sait que le frein peut l'arrêter facilement. » (Sun Yat Sen, *Principe de la souveraineté du peuple*, 6^e conférence.) Mais l'essentiel est que le frein fonctionne. Si l'on ne le laissait pas fonctionner comme il faudrait, ce serait l'accident, ou même la catastrophe.

On peut ainsi conclure que la disposition du projet fixant à l'Assemblée nationale une session de deux mois au plus tous les trois ans, est regrettable. Nous proposons *une session annuelle* de deux mois avec la possibilité, quand il est nécessaire de la prolonger d'un mois, tout en fixant par la loi les conditions de quorum et de majorité dans lesquelles le Président et le Vice-Président de la République, le président et le vice-président des quatre Yuans, législatif, judiciaire, examinateur et censorial peuvent être mis en responsabilité. Ces conditions doivent être assez strictes pour que ces derniers ne soient pas révoqués trop facilement. Ainsi, l'Assemblée nationale, disposant d'une session annuelle de deux à trois mois peut remplir ses attributions de façon satisfaisante; et avec des conditions déterminées dans lesquelles peut être exercé son droit de révocation, la session annuelle n'apporte *pas plus d'instabilité* dans la situation politique générale du paps que la session qui a lieu tous les trois ans.

Deux articles du projet sont consacrés à l'irresponsabilité et à l'inviolabilité des représentants des citoyens. Ce sont deux privilèges parlementaires qu'on trouve dans la Constitution de presque tous les pays. Le premier est d'origine anglaise. En Angleterre, du ^{xiv}^e au ^{xv}^e siècle, des poursuites judiciaires avaient été souvent intentées par le Gouvernement contre des membres de la Chambre des Communes pour des propositions faites à la Chambre et considérées comme attentatoires à la prérogative royale

ou pour des discours considérés comme injurieux. De ce chef, des députés avaient été condamnés et emprisonnés. Les Communes avaient alors protesté contre ces pratiques, mais pendant longtemps leurs protestations avaient été vaines. Après la Révolution de 1688, le *Bill des droits* décida que la liberté de la parole, des débats et des procédures dans le Parlement ne pouvaient être l'objet d'une poursuite ni être mise en question devant aucune Cour, en dehors du Parlement lui-même. Cette règle est reproduite par toutes les Constitutions ultérieures.

Le second, qui consiste à protéger les parlementaires contre les poursuites pénales, semble au contraire être d'origine française. Il a été proclamé dès la Constitution de 1791 et maintenu dans les Constitutions françaises suivantes. Il existe aujourd'hui dans presque toutes les Constitutions, il n'y a guère que l'Angleterre à ne pas l'admettre.

Ce sont là deux dérogations au principe de l'égalité des citoyens devant la loi et la justice, admises pour garantir une indépendance totale aux parlementaires dans l'intérêt même de la nation. Il faut que les représentants des citoyens puissent, en toute sécurité et en toute liberté d'esprit, dénoncer tous les abus dont ils ont ou croient avoir connaissance.

Les deux articles du projet sont ainsi conçus :

ART. 33. — « Les représentants des citoyens ne sont pas responsables envers le public des opinions et des votes émis par eux pendant les délibérations. »

ART. 34. — « Les représentants des citoyens, sauf le cas de flagrant délit, ne peuvent, pendant la durée

de la session, être arrêtés ou détenus qu'avec l'autorisation de l'Assemblée nationale. »

On peut remarquer que les représentants ne sont irresponsables que des opinions et des votes émis par eux au cours des délibérations, c'est-à-dire dans l'exercice de leurs fonctions et qu'ils ne sont garantis que contre l'arrestation et la détention pendant la durée de la session. Ils restent donc responsables des opinions émises par eux en dehors des délibérations de l'Assemblée nationale et les simples poursuites en justice, sans arrestation, peuvent toujours être intentées contre eux. Ce qui est différent en comparaison avec le texte français qui dit : « Aucun membre de l'une ou de l'autre Chambre ne peut durant la durée de la session être *poursuivi* ou arrêté... (art. 14, loi constitutionnelle française du 16 juillet 1875).

La durée des fonctions de représentant des citoyens est fixée à six ans par le projet (art. 30). En réalité, avec le système du projet, les représentants de chaque législature n'exerceraient leurs fonctions que pendant deux à quatre mois, puisqu'il n'y a qu'une session de deux mois au plus tous les trois ans.

Nous avons proposé plus haut de rendre la session annuelle. Ici, dans le même sens, nous proposons de ramener la durée des fonctions des représentants de six à trois ans. La raison est très simple. Les représentants reçoivent directement le mandat des citoyens. Ils les représentent et exercent les « *droits du peuple* » à leur place. Il est nécessaire qu'ils se représentent assez souvent devant leurs électeurs pour maintenir un bon accord entre la physionomie

de la nation et celle de ses représentants. Le mandat court est toujours plus conforme au principe démocratique qu'un mandat long.

Le projet a prévu un droit de révocation pour les électeurs, à l'encontre de leurs élus : « Si un représentant des citoyens *viole la loi ou manque à ses fonctions*, la circonscription électorale qui l'a élu peut le révoquer conformément à la loi » (art. 30, al. 2). Si, par l'immensité du pays, les citoyens ne peuvent exercer directement les « *droits du peuple* » à l'égard du Gouvernement, du moins il faut qu'ils les exercent à l'égard de leurs représentants. Ce droit leur permettrait d'exercer une certaine action sur ces derniers en dehors de l'élection, et de les révoquer avant l'expiration de la durée du mandat. Mais ce droit ne peut être exercé que quand le représentant a violé la loi ou a manqué à ses fonctions.

Il se peut qu'un représentant qui n'a jamais violé la loi, ni manqué à ses fonctions, ne possède plus la faveur de ses électeurs. Cela arrive d'autant plus souvent qu'un représentant peut toujours avoir dans la circonscription électorale qui l'a élu, de nouveaux concurrents plus intelligents et plus puissants que lui. Le droit de révocation et les élections fréquentes ne font ainsi pas double emploi.

La loi sur la révocation, annoncée par l'article 30, n'existe pas encore. Elle nous dira dans quelles conditions un représentant des citoyens peut être révoqué par ses électeurs. Espérons qu'elle ne porte pas trop de restrictions à l'exercice de ce droit.

CHAPITRE IV

LE GOUVERNEMENT

Par le Gouvernement, nous entendons non seulement le Président de la République et le Yuan exécutif qui correspond au Conseil des Ministres ou les secrétaires d'Etat des autres pays, mais aussi les Yuans législatif, judiciaire, examinateur et censorial.

Sun-Yat-Sen distinguait les « *Droits du peuple* » des « *pouvoirs gouvernementaux* ». Plus exactement, il opposait le corps électoral aux Grands Pouvoirs Publics qui constituent les parties intégrantes du Gouvernement. Seulement, en plus du droit d'élection, il donne au corps électoral le droit de révocation, d'initiative législative et de referendum ; et les grands pouvoirs publics comptent en dehors de l'exécutif, du législatif et du judiciaire, un examinateur et un censorial. Cette Constitution de cinq pouvoirs, chère à Sun-Yat-Sen, est mise en pratique depuis 1928 et est consacrée par le projet de 1936.

SECTION I. — *Le Président de la République*

A l'heure actuelle en Chine, il n'y a pas à proprement parler un Président de la République. A la tête de la République est un Gouvernement national. Il

est composé d'un Président et de 24 à 36 membres, nommés tous par le Comité exécutif central du Kouomintang. L'article 11 de la loi du 8 octobre 1928 portant l'organisation du Gouvernement national dispose expressément : « Le Président du Gouvernement national est le Chef de la République chinoise. Il représente le Gouvernement national à l'intérieur comme à l'extérieur du pays. Mais *il n'a pas de responsabilité politique réelle.* » A plus forte raison, il en est de même pour les membres du Gouvernement national dont le nombre n'est même pas fixé. Ce sont souvent des sièges pour placer des célébrités qu'on veut placer mais à qui on ne peut ou ne veut pas donner un poste réellement important. La seule attribution de ce collège gouvernemental est, d'après l'article 17 de la loi de 1928, de résoudre les litiges éventuels s'élevant entre les Yuans, litiges qui, en fait, sont résolus directement par la Commission permanente du Comité exécutif central du Kouomintang. Les pouvoirs réels sont aujourd'hui détenus par les cinq Yuans et particulièrement le Yuan exécutif qui constitue à lui seul le Gouvernement *stricto sensu* du pays.

Le projet de 1936 va changer la situation. Il institue à la place du Gouvernement national, un Président de la République qui est le chef de l'Etat, mais qui contrôle effectivement le pouvoir exécutif et est responsable devant l'Assemblée nationale. Envers l'étranger, il représente la République (art. 36). Il est élu par l'Assemblée nationale pour une durée de six ans (art. 49) et tout citoyen ayant quarante ans accomplis est éligible (art. 47). Toutefois, le Prési-

dent de la République en fonctions n'est rééligible consécutivement qu'une seule fois (art. 49). L'élection présidentielle est renvoyée à la réglementation d'une loi ordinaire (art. 48).

Avant d'entrer en fonctions, le Président de la République doit prêter le serment suivant (art. 50) : « Avec le cœur droit et la volonté sincère, je jure aux citoyens d'obéir à la Constitution; de me dévouer à mes fonctions pour améliorer le bonheur et le bien du peuple; et de défendre la patrie pour ne pas décevoir la confiance qui m'a été accordée. J'accepterais volontiers la sanction sévère de la loi si je contrevenais à ce serment. »

A côté du Président de la République est un Vice-Président. Il est élu en même temps, de la même façon et dans les mêmes conditions que le Président de la République.

Le Vice-Président est le successeur du Président de la République quand, pendant la durée du mandat présidentiel, celui-ci prédécède, démissionne ou est révoqué. Il est aussi le substitut du Président et exerce par intérim les attributions du Président de la République quand celui-ci se trouve provisoirement dans l'impossibilité de les exercer lui-même. Si le Président et le Vice-Président de la République se trouvent tous les deux empêchés de les exercer, ce qui n'arriverait pas souvent, ces attributions sont exercées par intérim par le Président du Yuan exécutif (art. 51).

Le Président de la République quitte son poste le jour de l'expiration de la durée de son mandat. Si à ce moment, pour une cause quelconque, le nouveau

Président n'est pas encore élu; ou si, élus, ni le nouveau Président ni le nouveau Vice-Président ne sont encore entrés dans leurs fonctions, le Président du Yuan exécutif exerce par intérim les attributions du Président de la République (art. 52).

Dans tous les cas où le Président du Yuan exécutif exerce par intérim les attributions du Président de la République, la durée de son intérimat ne peut dépasser six mois (art. 53).

Le Président de la République bénéficie de l'immunité pénale. Sauf s'il s'est rendu coupable de crimes contre la sûreté intérieure ou extérieure de l'Etat, il ne peut être poursuivi pénalement tant qu'il reste dans ses fonctions, c'est-à-dire qu'il ne peut l'être qu'après qu'il est révoqué ou après que son mandat vient à expiration (art. 54). Cette immunité est totale.

Quel est le tribunal compétent pour connaître de ces crimes ou délits commis par le Président de la République? Pour les crimes et les délits autres que les crimes contre la sûreté de l'Etat, il n'y a pas de doute que ce soit le tribunal de droit commun puisque pour ces crimes et délits c'est seulement après que le Président de la République est redevenu un simple citoyen que la poursuite peut être intentée contre lui. Mais s'il s'agit des crimes contre la sûreté intérieure ou extérieure de l'Etat? Le projet n'a rien prévu à ce sujet. Nous croyons que dans ce cas, le Président de la République devrait être jugé par l'Assemblée nationale sur l'accusation, soit des représentants des citoyens, soit des membres du Yuan censorial.

Dans le projet, il n'est pas question de la poursuite civile. Celle-ci peut donc toujours être intentée contre le Président de la République.

Politiquement, le Président de la République est responsable devant l'Assemblée nationale et peut être révoqué par elle (voir plus haut : les attributions de l'Assemblée nationale).

Les attributions du Président de la République peuvent être distinguées en deux catégories : les attributions qu'il exerce concurremment avec les Yuans et ses attributions propres.

**A. - Les attributions du Président de la République
exercées concurremment avec les Yuans**

Ce sont des attributions le plus souvent propres à un chef de l'Etat irresponsable. Pour certaines d'entre elles, il s'agit moins d'une attribution proprement dite du Président de la République qu'une formalité à accomplir par lui pour perfectionner les décisions déjà prises par un Yuan responsable. Enumérons-les toutes : promulgation des lois et publication des décrets, ces derniers doivent obligatoirement être contresignés par le Président du Yuan dans les attributions duquel rentre l'objet des décrets (art. 38); déclaration de la guerre, négociation de la paix et conclusion des traités (art. 39); proclamation de l'état de siège et de sa fin (art. 40); droit d'amnistie, de grâce (remise totale de la peine), de réduction ou de commutation de la peine et de réhabilitation (art. 41); nomination et révocation des fonctionnaires

et des officiers (art. 42); droit d'accorder des honneurs et des décorations (art. 43).

Parmi toutes ces attributions de concurrence, la part du Yuan législatif est prépondérante : tout ce qui concerne les lois, la guerre, la paix, les traités, l'état de siège et l'amnistie est de son domaine et doit être voté par lui (art. 64). Toutefois, c'est le Président de la République qui prend l'initiative de toutes ces questions par l'intermédiaire du Yuan exécutif (art. 61) dont le Président et les membres sont uniquement responsables devant lui. Remarquons cependant que l'initiative des lois appartient concurremment à tous les Yuans (art. 69).

Vient ensuite le Yuan judiciaire. C'est sur la demande du Président de ce Yuan que le Président de la République accorde la grâce, la réduction ou la commutation de la peine et la réhabilitation (art. 78). Le texte de l'article 78 nous révèle que la décision appartient moins au Président de la République qu'au président du Yuan judiciaire. « En ce qui concerne la grâce, la réduction de la peine, et la réhabilitation, il appartient au président du Yuan judiciaire de faire la demande au Président de la République, conformément à la loi, pour qu'il les accorde. »

La nomination et la révocation des fonctionnaires concernent tous les Yuans et notamment le Yuan examinateur. En réalité, le Président de la République ne peut connaître tous les postulants. C'est toujours sur la demande des Yuans qu'il procède à la nomination ou à la révocation de la plupart des fonctionnaires de ces Yuans. D'autre part, les fonc-

tionnaires nommés par le Président de la République doivent avoir été préalablement agrégés par le Yuan examinateur au moyen des examens ou d'autres appréciations réglementaires.

Il en est de même pour la nomination et la révocation des officiers, sauf qu'elles ne concernent que le Yuan exécutif et que les officiers n'ont pas à passer des examens devant le Yuan examinateur, qui ne s'occupe que des fonctionnaires civils. La différence se justifie. Les militaires de carrière constituent déjà un corps choisi tandis que les futurs fonctionnaires civils se dispersent parmi la masse populaire. Pour savoir s'ils sont ou non capables, il est nécessaire de procéder à un examen.

Le droit d'accorder des honneurs et des décorations, le Président de la République l'exerce de la même façon qu'il nomme et révoque les fonctionnaires. La raison en est la même.

Quant aux décrets du Président de la République, le projet nous dit que tout décret doit être contresigné par un Président du Yuan dans les attributions duquel rentre l'objet du décret (art. 38). Cette disposition est en corrélation avec d'autres articles du projet disposant que le président des quatre Yuans : législatif, judiciaire, examinateur et censorial, sont responsables devant l'Assemblée nationale. Elle consacre l'indépendance complète de ces Yuans, de sorte que le chef de l'Etat ne peut prendre un décret les concernant sans la collaboration de leur président.

Ajoutons que le décret du Président de la République n'a qu'un champ d'action limité qui a pour bornes les dispositions de la loi. L'article 141 nous

dit : « Le décret qui contredit la Constitution ou la loi n'a aucun effet. » Un peu plus avant, le projet nous dit ce qu'est la loi : « la présente Constitution appelle la loi celle qui a été votée par le Yuan législatif et promulguée par le Président de la République » (art. 139).

B. - Les attributions propres du Président de la République

Ce sont ces attributions qui font la force du Président de la République dans le projet de 1936.

I. - Le Président de la République nomme et révoque le Président, le Vice-Président, les membres sans portefeuilles, les ministres et les présidents de commission du Yuan exécutif, qui sont tous séparément responsables envers lui (art. 56, 58, 59). On peut dire que le pouvoir exécutif est complètement entre les mains du Président de la République puisque celui-ci peut nommer et révoquer à sa volonté les personnes participant à ce pouvoir.

Ici, une petite question se pose. On a vu plus haut que tout décret du Président de la République doit être contresigné par un président du Yuan. Par qui sera-t-il contresigné le décret qui nomme le président du Yuan exécutif ?

Une question semblable s'est déjà présentée une fois dans l'histoire constitutionnelle de la Chine. En novembre 1916, alors qu'on pratiquait en Chine le régime parlementaire, un conflit s'éleva entre le Parlement et M. Touin-Tchi-Jui, président du Conseil, au sujet de déclarer la guerre à l'Allemagne. Le Parlement, sans s'opposer au fond au projet de déclaration de guerre, l'ajourna et refusa d'entrer en

relations avec le Président du Conseil. Mais celui-ci ne se retira pas. Le conflit dura plusieurs mois. Finalement, le Président de la République, M. Li-Yuan-Houng, révoqua de son autorité le Président du Conseil. Immédiatement après, fut déclenché un orage. Des généraux, partisans du Président du Conseil, déclarèrent que l'acte du Président de la République était illégal parce qu'il n'avait pas été contresigné par le Président du Conseil et réclamèrent en conséquence la dissolution du Parlement. M. Li dut céder et le Parlement fut dissous en juin 1917.

N'est-il pas prudent de tirer une leçon de cette affaire en précisant dans la Constitution que le décret nommant ou révoquant le président du Yuan exécutif n'a pas besoin d'être contresigné?

II. - Le Président de la République nomme et nomme seulement, c'est-à-dire qu'il n'a pas le droit de révoquer : le président et le vice-président du Yuan judiciaire (art. 77), le président et le vice-président du Yuan examinateur (art. 84). Le président de ces deux Yuans sont responsables devant l'Assemblée nationale. On a vu plus haut (voir Attributions de l'Assemblée nationale) les raisons pour lesquelles on a donné à deux autorités différentes le droit de nomination et celui de révocation du président de ces deux Yuans : pour les rendre impartiaux et neutres et pour assurer leur indépendance vis-à-vis du Président de la République.

Au point de vue du contreseing du décret, la même question se pose : par qui sera-t-il contresigné, le décret nommant le président du Yuan judiciaire ou celui du Yuan examinateur? N'est-il pas utile de

préciser dans la Constitution que ces décrets n'ont pas besoin d'être contresignés?

Nous proposons donc d'ajouter un alinéa à l'art. 38 du projet qui est relatif aux décrets du Président de la République et disposant que : « Toutefois, le décret nommant ou révoquant le président du Yuan exécutif et le décret nommant le président du Yuan judiciaire ou le président du Yuan examinateur n'ont pas besoin d'être contresignés. »

III. - Le Président de la République commande les armées de terre, de mer et d'air (art. 37). Une telle attribution figure souvent parmi celles d'un Chef de l'Etat irresponsable. Par exemple l'article 3 de la loi française du 25 février 1875, relative à l'organisation des Pouvoirs Publics, dit que le Président de la République dispose de la force armée. Si pour un Président de la République irresponsable, cette attribution est plutôt de nom que réelle, pour le Président de la République qui contrôle effectivement le pouvoir exécutif, elle est au contraire une des plus essentielles, surtout quand il s'agit de prendre des mesures urgentes pour la défense nationale, comme nous le verrons dans quelques instants.

IV. - Le Président de la République, avant de promulguer ou d'exécuter les décisions prises par le Yuan législatif, peut demander à celui-ci une nouvelle délibération. Si, par la majorité des $\frac{2}{3}$ des membres présents à la nouvelle délibération, le Yuan législatif décide de maintenir ses décisions, le Président de la République est alors tenu de les promulguer ou de les exécuter, sauf s'il s'agit des lois (c'est-à-dire des décisions autres que celles concernant le

budget, l'état de siège, l'amnistie, la guerre, la paix et les traités), ou des traités; pour ces deux dernières catégories de décisions, le Président de la République peut les porter devant l'Assemblée nationale afin de referendum (art. 70).

Le projet semble présenter une lacune en ne fixant pour maintenir les décisions du Yuan législatif qu'une majorité des $\frac{2}{3}$ des membres présents à la nouvelle délibération et non pas une majorité des $\frac{2}{3}$ d'un quorum déterminé. Après réflexion, on peut dire qu'une telle précaution serait superflue. En réalité, quand une décision est prise dans une assemblée il y a toujours de pour et de contre. La nouvelle délibération demandée par le Président de la République oblige les uns à assister à la séance pour maintenir leur point de vue et fournir aux autres l'occasion de faire triompher le leur. Il y a là un encouragement à l'assistance par la nature même de la chose.

Ajoutons que la demande d'une nouvelle délibération doit intervenir avant l'expiration du délai pendant lequel le Président de la République doit, s'il ne demande pas de nouvelle délibération, faire la promulgation des décisions prises par le Yuan législatif et à lui communiquées. Ce délai est de trente jours à partir de l'arrivée à la présidence de la communication (art. 71).

V. - S'il arrive à l'Etat d'événement urgent, ou de grand changement dans l'économie nationale, nécessitant des mesures rapides, le Président de la République peut, avec l'avis conforme du Conseil du Yuan exécutif, publier des décrets urgents pour prendre

des mesures nécessaires. Mais il doit, dans les trois mois après la publication de ces décrets, les soumettre à la ratification du Yuan législatif (art. 44).

Le projet original ne contenait pas cet article. Il a été ajouté après coup pour mieux adapter la future Constitution de la République aux circonstances internationales dans lesquelles se trouvait et se trouve encore la Chine. Cet article contribuera à augmenter beaucoup les pouvoirs du Chef de l'Etat. Il est vrai que pour prendre ces décrets urgents, il faut l'avis conforme du Conseil du Yuan exécutif ; mais on se rappelle que ce Conseil est composé des personnes à la disposition complète du Président de la République. Le seul frein mis à côté de ces pleins pouvoirs est la ratification du Yuan législatif, auquel le Chef de l'Etat doit soumettre ses décrets dans les trois mois à partir de leur publication.

VI. - Le Président de la République peut convoquer les cinq présidents de Yuan pour conférer sur les affaires intéressant plus de deux Yuans ou sur celles que le Président de la République leur consulte (art. 45). C'est une disposition destinée à résoudre les difficultés éventuelles qui pourraient naître entre les Yuans ou entre un Yuan et le Président de la République. En effet, sauf le Yuan exécutif qui est responsable envers le Président de la République, les quatre autres sont responsables devant l'Assemblée nationale, ainsi que le Président de la République lui-même (art. 46, 63, 77, 84, 87). Ainsi ces cinq organes : Président de la République, Yuan législatif, Yuan judiciaire, Yuan examinateur et Yuan censorial sont

indépendants les uns des autres, tandis que leurs attributions respectives se touchent de près. Des conflits pourraient s'élever entre eux. Juridiquement, la seule autorité qualifiée pour y mettre fin est l'Assemblée nationale. Mais celle-ci n'est pas toujours en session et pour la stabilité générale de la situation politique du pays, il vaudrait mieux ne pas la convoquer en session extraordinaire à la légère. On a pensé alors à confier au Chef de l'Etat la tâche de tenter préalablement une conciliation en convoquant en conférence le président des Yuans intéressés. Avec la bonne volonté de part et d'autre, on pourrait espérer régler ainsi les difficultés sans recourir à la procédure majestueuse de la convocation de l'Assemblée nationale. De plus, la tâche pourrait n'être pas trop difficile par le fait que la conférence ne réunit au maximum que six personnes : le Président de la République et les cinq présidents de Yuan. Mais si les intéressés maintiennent leur position, cette « *négociation* » peut échouer comme toute autre et la convocation de l'Assemblée nationale devient inévitable.

Toutefois, avec un Président de la République clairvoyant, influent et habile, on peut espérer que cette disposition porte de bons fruits.

Le texte nous dit que le Président de la République convoque le président des cinq Yuans, etc., ce qui n'implique pas qu'il doit nécessairement, chaque fois qu'il convoque, convoquer les cinq présidents. Il est libre de ne convoquer que deux, trois ou quatre présidents seulement, quand l'affaire ne regarde que les deux, trois ou quatre Yuans respectifs.

VII. - Enfin, une attribution provisoire du Président de la République pendant une période transitoire, consiste à nommer la moitié des membres du Yuan législatif et la moitié de ceux du Yuan censorial.

ART. 143. — « Avant que la majorité des provinces aient achevé leur organisation du self-government, les membres du Yuan législatif et ceux du Yuan censorial sont élus conformément aux dispositions suivantes :

« a) Les membres du Yuan législatif sont élus par l'Assemblée nationale, sur la présentation des listes des candidats établies par les représentants des citoyens de toutes les provinces, de la Mongolie, du Thibet et des citoyens résidant à l'étranger, procédant séparément à l'élection primaire de la moitié des candidats prévus à l'article 67. L'autre moitié est nommée par le Président de la République sur la présentation du président du Yuan législatif.

« b) Les membres du Yuan censorial sont élus par l'Assemblée nationale sur la présentation des listes des candidats établies par les représentants des citoyens de toutes les provinces, de la Mongolie, du Thibet et des citoyens résidant à l'étranger, procédant séparément à l'élection primaire de la moitié des candidats prévus à l'article 90. L'autre moitié est nommée par le Président de la République sur la présentation du président du Yuan censorial. » (Voir plus haut les attributions de l'Assemblée nationale.)

On ne comprend pas pourquoi, avant que la majorité des provinces aient achevé leur organisation du self-government, les membres du Yuan législatif et ceux du Yuan censorial ne sont pas élus pour la tota-

lité par l'Assemblée nationale, tandis que celle-ci est élue tout entière par les citoyens.

Les membres de ces deux Yuans étant destinés à jouer un rôle important dans le Gouvernement, le Président de la République va s'appuyer sur ce texte pour faire entrer le plus nombreux que possible de ses partisans dans ces deux Yuans. Il est vrai que les candidats sont présentés par le président du Yuan législatif ou celui du Yuan censorial; mais le Président de la République, s'il le veut, peut toujours faire sentir son influence et choisir parmi ces candidats présentés. Ainsi jusqu'à « *l'achèvement de l'organisation du self-government de la majorité des provinces* », le Président de la République aurait entre ses mains, outre le pouvoir exécutif, les deux importants Yuans législatif et censorial, tandis que l'Assemblée nationale, comme nous l'avons vu, ne se réunit que deux mois tous les trois ans. On n'aurait plus le règne d'une « *Constitution* », mais le règne d'une « *personne* ». Quand cette personne est patriote, intelligente, prévoyante, énergique, on aura tous les avantages d'un régime autoritaire. Dans le cas contraire, on en aura tous les inconvénients. Si le vétéran Sun-Yat-Sen était encore vivant, qu'en dirait-il ?

Nous ne méconnaissions pas que la Chine, se trouvant dans une situation difficile, a besoin d'un Gouvernement puissant et actif, mais il faut toujours faire une part à la volonté du peuple. Un Gouvernement ne peut jamais être véritablement puissant sans l'appui de la masse populaire. Nous considérons que l'article 44 du projet qui accorde au Président de la

République les pleins pouvoirs en cas d'urgence a déjà suffisamment fait pour augmenter la puissance du pouvoir exécutif. Pour le reste, on ferait mieux de laisser fonctionner normalement les quatre autres pouvoirs conformément aux idées du fondateur de la République.

SECTION II. — *Le Yuan exécutif*

A l'heure actuelle le Yuan exécutif est le véritable gouvernement *stricto sensu* de la Chine. Il détient tout le pouvoir exécutif et est directement responsable devant le Comité exécutif central du Kouomintang. Le projet ayant fait du Président de la République un Chef de l'Etat responsable, a au contraire mis le Yuan exécutif sous le contrôle de celui-ci. Le Yuan exécutif ne sera pas responsable devant l'Assemblée nationale à qui le Kouomintang rendra l'exercice des « *droits du peuple* », mais devant le Président de la République.

Le Yuan exécutif est donc, dans le projet, l'organe par l'intermédiaire duquel le Président de la République contrôle effectivement le pouvoir exécutif. Le projet nous dit (art. 55) : « Le Yuan exécutif est l'organe suprême de l'exercice du pouvoir exécutif du Gouvernement. » Ce qui est aussi vrai, puisque le Président de la République ne participe pas directement à l'exercice du pouvoir exécutif, il ne fait que le contrôler.

Composition

Le Yuan exécutif est composé d'un président, d'un vice-président et des membres dont le nombre n'est pas déterminé par le projet. Parmi ces membres, cer-

tains sont chargés de ministère ou de commission. D'autres sont sans portefeuille. Le nombre de ces derniers ne doit jamais dépasser la moitié de celui des membres chargés de ministère ou de commission (art. 56, al. 2).

Le président, le vice-président, les membres, les ministres et les présidents de commission du Yuan exécutif sont nommés et révoqués par le Président de la République (art. 56, al. 1; art. 58) ; ils sont séparément responsables envers lui (art. 59) ; le président et le vice-président du Yuan exécutif peuvent être nommés en même temps ministres ou présidents d'une commission (art. 58, al. 2).

Un *Conseil du Yuan exécutif* qui réunit le président, le vice-président, les membres, les ministres et les présidents de commission du Yuan exécutif est présidé par le président du Yuan exécutif (art. 60).

Attributions

Les attributions exécutives sont réparties entre les ministères et les commissions (art. 57), dont l'organisation est renvoyée à la réglementation des lois ordinaires (art. 62).

Les affaires qui concernent l'ensemble du pouvoir exécutif ressortent au contraire au Conseil du Yuan exécutif et doivent être décidées par lui. Ce sont les suivantes (art. 61) :

1° Les projets à soumettre au Yuan législatif concernant les lois et le budget;

2° Les projets à soumettre au Yuan législatif concernant la proclamation de l'état de siège et l'amnistie;

3° Les projets à soumettre au Yuan législatif concernant la déclaration de guerre, la négociation de la paix, les traités ou autres questions internationales importantes;

4° Les questions intéressant plusieurs ministères ou commissions;

5° Les questions mises en délibération par le Président de la République ou par le président du Yuan exécutif;

6° Les questions soulevées par le vice-président, les membres et les ministères ou commissions du Yuan exécutif.

En somme, le pouvoir exécutif est, d'une part, exercé séparément par les ministres et les présidents de commission pour leur département respectif et sous leur propre responsabilité envers le Président de la République; et, d'autre part, exercé conjointement par un Conseil qui les réunit pour des questions de caractère général.

Quel est le rôle du président du Yuan exécutif ? Pas un rôle très important d'après le projet. En effet, il n'a aucun pouvoir sur ses collègues membres du Yuan, ceux-ci étant nommés par le Président de la République et étant responsables devant ce dernier. Tout son rôle consiste à coordonner les activités de ses collègues en présidant le Conseil du Yuan exécutif. Il n'est, en quelque sorte, qu'un *primus inter pares*. On a voulu faire concentrer ainsi tous les pouvoirs réels entre les mains du Président de la République.

SECTION III. — *Le Yuan législatif*

Moins de modifications sur le régime actuellement en vigueur sont apportées par le projet de 1936, en ce qui concerne le Yuan législatif, que pour le pouvoir exécutif. Trois points sont toutefois à relever : Aujourd'hui, le Yuan législatif est responsable devant le Comité exécutif central du Kouomintang ; dans le projet, il l'est devant l'Assemblée nationale. Aujourd'hui, tous les membres du Yuan législatif sont nommés ; dans le projet, ils sont élus. Enfin, aujourd'hui, ils sont de 49 à 99 (art. 30, loi de 1928) ; dans le projet, ils sont environ 250.

Le Yuan législatif, nous dit l'article 63, est l'organe suprême de l'exercice du pouvoir législatif du Gouvernement. On pourrait en être étonné. On pourrait croire que ce soit l'Assemblée nationale qui est l'organe suprême de l'exercice du pouvoir législatif. En effet, c'est toujours elle qui a le dernier mot à dire. Cependant, il y a ici une distinction qu'on ne doit pas oublier : l'Assemblée nationale est l'organe de l'exercice des « *droits du peuple* » et non pas l'organe de l'exercice d'un pouvoir quelconque du Gouvernement, tandis que le Yuan législatif en est l'organe de l'exercice du pouvoir législatif. Il est vrai que c'est là plutôt une question de mots qui, au fond, ne présente pas d'intérêt pratique. Qu'on dise ou non que le Yuan législatif est un organe suprême, le résultat est toujours le même : il est au-dessous de l'Assemblée nationale. Ajoutons qu'à la différence de l'Assemblée nationale, le Yuan législatif est une

assemblée législative qui fonctionne en permanence comme les autres Yuans du Gouvernement.

Composition

Le Yuan législatif est composé d'un président, d'un vice-président et d'environ 250 membres. Le président et le vice-président, comme les membres, sont élus pour trois ans par l'Assemblée nationale (v. plus haut : attributions de l'Assemblée nationale) et sont rééligibles (art. 66, 68).

Responsabilité devant l'Assemblée nationale

La seconde partie de l'article 63 nous dit que le Yuan législatif est responsable devant l'Assemblée nationale. On nous dit le *Yuan législatif* et non pas le *président du Yuan législatif*. Cela s'explique. Le Yuan législatif étant une assemblée législative, les membres du Yuan élus par l'Assemblée nationale exercent indépendamment leurs fonctions en assistant aux délibérations et aux votes. Le président du Yuan qui ne fait que diriger les travaux, ne peut en être seul responsable.

L'article 63 a-t-il voulu nous parler d'une responsabilité collective du Yuan législatif ? Peut-être. Mais nous croyons plutôt que le projet s'est ainsi exprimé parce qu'il a voulu faire ressortir que les membres du Yuan législatif, aussi bien que leur président, sont responsables devant l'Assemblée nationale. Cela n'implique pas nécessairement une responsabilité collective, d'autant moins que, d'une part, le projet

ne l'a pas dit expressément, et d'autre part, la question de la responsabilité collective d'une assemblée ne peut que difficilement être soulevée devant une autre assemblée. Croit-on que les représentants des citoyens ou le Yuan censorial vont accuser tous les membres du Yuan législatif, y compris le président et le vice-président et demandent à l'Assemblée nationale de les révoquer tous ? Ce pourrait arriver un jour, mais ce serait le plus extraordinaire des événements.

Aux pays qui pratiquent le régime parlementaire, la seule possibilité de mettre, si on peut s'exprimer ainsi, la responsabilité du Parlement en question, est le droit pour le Gouvernement de dissoudre le Parlement pour le soumettre au jugement du corps électoral. Mais ici, le Yuan législatif ne peut même pas être dissous par le Président de la République. La seule hypothèse où sa responsabilité peut être mise en cause, serait celle dont nous venons de parler et qui est quasi-irréalisable. A part cela, les membres et le président du Yuan législatif ne répondront qu'au cas où ils sont accusés individuellement pour des causes déterminées, par les représentants des citoyens ou par les membres du Yuan censorial. Sans doute, aux nouvelles élections, ils doivent subir tous une épreuve nouvelle devant l'Assemblée nationale, mais il s'agit là moins d'une question de responsabilité collective que d'une nouvelle consultation du corps électoral comme il en est de même pour tous les corps élus.

Attributions

Les attributions du Yuan législatif sont celles d'un Parlement ordinaire, sauf le droit d'accusation et celui de jugement qui, d'après le projet, appartiennent au Yuan censorial.

Le Yuan législatif exerce seul ses attributions. Une décision, une fois votée par lui, est en principe parfaite et peut être promulguée et exécutée par le Président de la République. Il n'en est autrement que quand le Président de la République en demande une nouvelle délibération ou que l'Assemblée nationale exerce son droit de referendum. On pratique pour ainsi dire l'uni-caméralisme.

I. - *Attributions législatives*

Le Yuan législatif est l'organe suprême de l'exercice du pouvoir législatif. Toute loi doit être votée par lui. Mais il n'en a pas seul l'initiative qui appartient à tous les Yuans. Les Yuans exécutifs, judiciaire, examinateur et censorial, pour les affaires relevant de leur département respectif, peuvent envoyer au Yuan législatif des propositions de lois afin de délibération (art. 69).

Comme nous en avons fait allusion plus haut, il n'est fait aucune mention à cet article 69 des représentants des citoyens. Ceux-ci, d'après les dispositions du projet, n'auraient l'initiative législative que pendant la session de l'Assemblée nationale, c'est-à-dire pendant deux mois tous les trois ans. Leur action, dans ce domaine, est ainsi réduite au minimum et c'est regrettable. Il serait bon, en dehors de sessions de l'Assemblée nationale, de leur reconnaître

le droit de présenter au Yuan législatif des propositions de loi dans les conditions à déterminer. On pourrait fixer un nombre minimum de représentants des citoyens qui doivent signer la proposition pour que celle-ci soit recevable. On pourrait aussi leur permettre de présenter leurs propositions sous forme d'un projet de loi déjà rédigé. Les lois ainsi faites par le Yuan législatif seraient, comme toutes les autres, susceptibles de referendum de la part de l'Assemblée nationale. Mais comme pour elles aussi, le referendum ne serait que facultatif, il faudrait qu'un certain nombre de représentants en fissent la demande.

Nous proposons d'ajouter un alinéa à l'article 69 ainsi conçu : « Les représentants des citoyens peuvent présenter des propositions législatives au Yuan législatif dans les conditions déterminées par la loi. » Cet amendement, conforme à l'esprit même de l'institution des *droits du peuple*, peut épargner dans une certaine mesure l'encombrement du travail à l'Assemblée nationale qui ne dispose que d'une courte session.

II. - *Attributions financières et économiques*

a) Vote du budget. — Le budget est préparé par le Yuan exécutif pour le compte des cinq Yuans. Mais il doit être voté par le Yuan législatif (art. 64).

b) Vote des impôts. — La création des impôts, des taxes, des amendes ou de toutes autres recettes obligatoires et la modification de leur tarif, doivent être votées, quand il s'agit de l'Etat, par le Yuan

législatif (art. 129, 1^o). Quant aux impositions de caractère local, elles doivent l'être par les organes délibérants locaux.

c) L'émission des emprunts d'Etat, la disposition des propriétés d'Etat et la passation des contrats qui engagent les finances de l'Etat, doivent être votées par le Yuan législatif (art. 129, 2^o). Les contrats qui engagent les finances de l'Etat peuvent être, par exemple, des contrats qui prévoient une participation d'Etat à une entreprise industrielle privée ou des contrats passés entre l'Etat et une compagnie étrangère des matériaux pour les constructions ferroviaires, etc.

d) L'établissement et la suppression des monopoles d'Etat, des exploitations exclusives de l'Etat ou de toutes autres entreprises d'Etat destinées à réaliser des bénéfices, doivent être votés par le Yuan législatif (art. 129, 3^o). Jusqu'à présent, en Chine, on ne connaît que peu ou pas les monopoles ou les exploitations exclusives de l'Etat. Cependant, le jour où on développera les industries en grande envergure et mettra en pratique les principes de Sun-Yat-Sen qui préconisait de développer les capitaux de l'Etat et de limiter ceux des particuliers, les cas de monopoles d'Etat et d'exploitations exclusives d'Etat vont sûrement se multiplier. Par contre, il existe à l'heure actuelle de nombreuses entreprises d'Etat, notamment celles des transports, qui sont en réalité des services publics mais qui réalisent en même temps des bénéfices.

e) L'octroi et la suppression des monopoles, des concessions ou de tous autres privilèges aux particuliers, nécessitent aussi dans le cadre de l'Etat une décision du Yuan législatif (art. 129, 4°).

III. - *Contrôle du pouvoir exécutif*

Certaines attributions du pouvoir exécutif ne peuvent se remplir qu'avec le concours du Yuan législatif, soit parce qu'elles tendent à restreindre les droits et les libertés des citoyens, soit parce qu'elles intéressent au plus haut point le sort de ceux de l'Etat lui-même. Pour exercer ces attributions, le pouvoir exécutif est tenu d'obtenir le consentement du Yuan législatif. Ce sont les suivantes (art. 64) :

a) Proclamation de l'état de siège.

b) L'amnistie. En France, l'amnistie se distingue de la grâce par ce que l'amnistie est un acte législatif et efface la cause de la punition, tandis que la grâce qui est accordée par le Président de la République ne supprime que la peine, mais laisse subsister le fait qui en est la cause. Dans le projet de 1936, la distinction de fond demeure la même. Mais l'amnistie est considérée comme une attribution du pouvoir exécutif au même titre que la grâce. Seulement pour accorder l'amnistie, le Président de la République doit avoir le consentement du Yuan législatif.

c) Déclaration de la guerre.

d) Conclusion de la paix.

e) Ratification des traités.

f) Autres questions internationales importantes.

Ici pourrait se poser une question d'interprétation de la Constitution : outre les traités, la guerre, la

paix, quelles sont les autres questions internationales qui peuvent être considérées comme importantes ? Est-ce la participation à une foire ou une exposition internationale ? Ou la participation aux jeux olympiques internationaux ? Est-ce l'envoi d'une délégation à un Congrès international d'ordre scientifique, artistique ou littéraire ? ou enfin, est-ce les actions diplomatiques précédant la conclusion d'un traité ou les démarches qui n'impliquent pas l'aboutissement à une convention ?

IV. - *Droit de question en matière législative*

Dans la pensée de Sun-Yat-Sen et celle des auteurs du projet de 1936, le Yuan législatif est un organe principalement destiné à la confection de la loi. Sauf les quelques droits de contrôle sur la proclamation de l'état de siège, l'amnistie, la déclaration de la guerre, la conclusion de la paix et des traités, il n'a pas à s'occuper des autres attributions exécutives. La séparation des pouvoirs exécutif et législatif est rigide dans cette mesure. C'est seulement ainsi qu'il peut s'appliquer à bien faire les travaux législatifs. Aussi il n'a pas le droit d'interpeller sur la politique menée par le pouvoir exécutif qui n'est responsable que devant l'Assemblée nationale.

Mais souvent, pour des travaux législatifs, les explications sont nécessaires. Pourquoi a-t-on besoin d'une loi ? Dans quelles conditions se présentent en fait les divers éléments de la question qui sera traitée par la loi ? Pourquoi veut-on l'abrogation ou la modification d'une loi ? Quels ont été les résultats obtenus dans l'exécution de cette loi ? Si l'initiative vient des

membres du Yuan législatif, l'explication peut en être donnée facilement. Mais si l'initiative vient du dehors et que les explications n'en sont pas suffisamment fournies, ne peut-on pas demander des explications supplémentaires à ceux qui font la proposition de loi ou celle de modification ou d'abrogation d'une loi? Ou même, si l'initiative vient des membres du Yuan législatif, ne peut-on pas demander des explications ou des renseignements à une autorité compétente ou impliquée dans la question pour la voir plus clairement? Le projet nous répond: oui et cela non seulement à l'égard du pouvoir exécutif, mais de tous les pouvoirs : « En matière législative, le Yuan législatif peut adresser des questions aux Yuans, aux ministères et aux commissions » (art. 65). On nous dit : le *Yuan législatif* peut adresser des questions et non pas les *membres du Yuan législatif*. Y a-t-il là une nuance à observer? Individuellement, les membres du Yuan législatif n'ont-ils pas le droit d'adresser une question orale ou écrite aux Yuans, aux ministères ou aux commissions? Faut-il toujours une décision du Yuan législatif pour le faire? Nous nous posons ces questions parce que la loi du 20 octobre 1928 portant l'organisation du Yuan législatif, modifiée en 1930 et en 1933, et qui est actuellement en vigueur, prévoit justement à son article 14 que la question adressée aux Yuans et aux ministères et commissions du Yuan exécutif doit être votée préalablement par le Yuan législatif, c'est-à-dire que toute question est adressée au nom du Yuan législatif et qu'individuellement les membres du Yuan législatif n'ont pas le droit de question. Le projet de 1936

a-t-il voulu conserver cette disposition? Nous croyons que oui et pour deux raisons:

1° L'esprit de la Constitution des cinq pouvoirs veut que le Yuan législatif se cantonne dans la tâche de la fabrication des lois afin de la mener à bien et d'éviter le rendement législatif médiocre d'un Parlement trop occupé d'autre chose. Si l'on admet que les membres du Yuan législatif peuvent adresser librement et individuellement des questions au pouvoir exécutif et aux autres pouvoirs, on multiplie en fait les cas de leur intervention et on peut craindre que le droit de question ne soit utilisé d'une façon détournée à d'autres fins que la confection de la loi et que les efforts des membres du Yuan législatif ne soient ainsi dispersés. Ce serait contraire à l'esprit de l'Institution. On fait de la décision du Yuan législatif une condition préalable pour adresser une question, c'est justement pour préserver ses membres de cette dispersion d'efforts et pour contrôler la légitimité et la nécessité de la question. Si le Yuan législatif estime que la question est légitime et nécessaire, il y a certainement plus de chance qu'elle en soit ainsi, que si c'est un de ses membres qui l'affirme.

2° Si, contrairement à la loi de 1928, le projet avait voulu donner aux membres du Yuan législatif le droit de question individuel, il nous aurait certainement dit : les *membres du Yuan législatif* peuvent adresser des questions, etc. Or, il nous dit : le *Yuan législatif* peut adresser des questions, etc...

Il faut ajouter que le droit de question du Yuan législatif ne peut être exercé qu'en matière législa-

tive, c'est-à-dire qu'il ne peut poser une question qui n'a rien à voir avec ses attributions.

Immunités et incompatibilité des fonctions des membres du Yuan législatif

Les immunités dont jouissent les membres du Yuan législatif sont les mêmes que celles des représentants des citoyens (voir plus haut, l'Assemblée nationale).

Comme pour ces derniers, ces immunités sont accordées aux membres du Yuan législatif pour qu'ils puissent exercer indépendamment leurs fonctions.

ART. 72. — « Les membres du Yuan législatif ne sont pas responsables envers le public des opinions et des votes émis par eux à l'intérieur du Yuan législatif. »

ART. 73. — « Les membres du Yuan législatif, sauf le cas de flagrant délit, ne peuvent être arrêtés ou détenus qu'avec l'autorisation du Yuan législatif. »

Remarquons que les membres du Yuan législatif ne sont irresponsables que des opinions et votes émis par eux à l'occasion de l'exercice de leurs fonctions. L'article 72 nous dit : à l'intérieur du Yuan législatif. Ces termes ne doivent pas être interprétés littéralement. Ils ne peuvent signifier que : à l'occasion de l'exercice de leurs fonctions à l'intérieur du Yuan législatif. Si un membre du Yuan législatif, à l'intervalle des deux séances, dans un salon où on se repose, adressait des injures ou des insultes à un de ses collègues ou à un journaliste, on ne pourrait dire qu'il n'en est pas responsable en invoquant qu'il se trouve à l'intérieur du Yuan législatif. En effet, il est sorti de l'exercice de ses fonctions.

Les représentants des citoyens, comme nous l'avons vu précédemment, ne sont garantis contre l'arrestation et la détention que pendant la session de l'Assemblée nationale, tandis que les membres du Yuan législatif le sont d'une façon permanente. La différence tient à ce que le Yuan législatif fonctionne pendant toute la durée de son mandat sans interruption, comme tous les autres Yuans du Gouvernement. Toutefois, comme les représentants des citoyens, les membres du Yuan législatif ne sont garantis que contre l'arrestation et la détention. Ils peuvent toujours être l'objet de simples poursuites.

Les membres du Yuan législatif sont soumis à une règle d'incompatibilité complète des fonctions. « Les membres du Yuan législatif, dit l'article 74, ne peuvent occuper une autre fonction publique ou exercer une profession. »

Ils doivent en conséquence se consacrer exclusivement aux travaux du Yuan législatif. Ils peuvent ainsi y concentrer tous leurs efforts. D'autre part, on peut ainsi éviter qu'en confectionnant des lois, ils n'y apportent des sentiments partiels en faveur de tel ou tel corps professionnel dont ils feraient partie s'il n'y avait pas d'incompatibilité. Ajoutons qu'aujourd'hui les restrictions sont moins sévères. L'article 32 de la loi du 8 octobre 1928 portant l'organisation du Gouvernement national, nous dit seulement que les membres du Yuan législatif ne peuvent occuper une autre fonction publique. Ils sont donc libres d'exercer une autre profession. En effet, il y a parmi eux des avocats et des professeurs de Facultés. Toutefois, nous n'en connaissons pas encore qui font partie

d'un Conseil d'administration d'une société industrielle ou commerciale.

Appendice

Le projet de 1936 ayant fait de l'Assemblée nationale presque un simple corps électoral, n'a pas édicté la règle d'incompatibilité à l'égard des représentants des citoyens qui, en effet, n'exercent leurs fonctions que pendant deux mois au plus tous les trois ans. Nous avons proposé (voir plus haut : session de l'Assemblée nationale) une session annuelle de l'Assemblée nationale. Faut-il en ce cas étendre la règle à ses membres? Nous répondrions négativement. En réalité, les représentants des citoyens ne font qu'exercer les « *droits du peuple* », droits qui seraient exercés directement par tous les citoyens si l'immensité du pays ne s'y opposait pas. Exigerait-on d'un électeur de n'exercer ni une fonction publique, ni une profession? De plus, nous avons proposé une session annuelle de l'Assemblée nationale de deux à trois mois seulement. Pendant les neuf autres mois de l'année, si l'on ne permettait pas aux représentants des citoyens d'exercer une fonction publique ou une profession, que pourraient-ils faire de plus utile? Enfin, l'Assemblée nationale, qui exerce les « *droits du peuple* », doit représenter la physionomie de l'ensemble du pays d'aussi près que possible. Elle doit comprendre les représentants de toutes catégories de citoyens dans une exacte proportion. C'est pour cette raison que la loi du 4 juillet 1936 portant l'élection de l'Assemblée nationale constituante, prévoit, outre le suffrage territorial, un suffrage profes-

sionnel dont les élus doivent être choisis parmi les professionnels.

SECTION IV. — *Le Yuan judiciaire*

Dans l'organisation du pouvoir judiciaire, deux questions se posent :

1° Faut-il instituer une administration judiciaire à côté de l'organe chargé du jugement?

2° Faut-il distinguer la justice civile et criminelle d'une part et la justice administrative de l'autre?

En ce qui concerne la première question, d'une façon générale, la législation de divers pays institue à côté de la Cour Suprême une administration judiciaire. Elle est confiée en général à un ministère de la justice qui fait partie du pouvoir exécutif. Pour justifier cette séparation entre l'Administration judiciaire et la Cour Suprême, on a invoqué deux raisons principales. En premier lieu, le pouvoir judiciaire, dit-on, est le pouvoir de juger. L'Administration judiciaire qui est de caractère administratif, ne doit pas lui ressortir. Ensuite, les questions concernant l'administration judiciaire, telles: nomination, transfert et révocation des juges ; amélioration des établissements pénitentiaires; surveillance de la célérité de la marche des procès devant les tribunaux, etc., sont très nombreuses et compliquées. Si on les confiait à la Cour Suprême, celle-ci n'aurait plus assez de loisirs pour bien remplir sa fonction juridictionnelle.

Mais ce système de co-existence du Ministère de la Justice et de la Cour Suprême ne trouve pas que des adhérents. Il trouve aussi, au moins dans la doc-

trine chinoise, des opposants. Ceux-ci disent notamment que si l'administration judiciaire est de caractère administratif, il ne faut pas oublier qu'elle concerne avant tout la justice. Tout ce qui concerne la justice doit ressortir du pouvoir judiciaire. Si l'on transférait une partie des attributions de ce dernier au pouvoir exécutif, ce serait contraire au principe de la séparation des pouvoirs.

Sur la deuxième question, on constate au contraire deux systèmes opposés dans les législations. Certains pays, notamment les pays anglo-saxons, ne distinguent point entre la justice administrative et la justice civile et criminelle. Toute affaire à être jugée, qu'elle intervienne entre deux particuliers ou entre l'administration publique et un particulier, est jugée par le juge et par le même juge. D'autres, comme la France et l'Allemagne, distinguent au contraire suivant la qualité des deux parties engagées dans le litige. S'il s'agit de deux particuliers, l'affaire va au tribunal ordinaire. Si une personne administrative ou un fonctionnaire en tant que tel y est impliqué, l'affaire va au tribunal administratif. En France, ce système, qui est à l'origine destiné à protéger les fonctionnaires contre les empiètements des autorités judiciaires, et considéré comme une conséquence du principe de la séparation des pouvoirs, est devenu aujourd'hui un protecteur des droits et libertés individuels. Il va sans dire que ces tribunaux administratifs relèvent du pouvoir exécutif et non du pouvoir judiciaire.

La Chine a adopté sur ces deux questions une attitude transactionnelle. Elle institue bien un ministère

de l'administration judiciaire à côté de la Cour Suprême, comme à côté de celle-ci elle crée un tribunal administratif. Mais ni celui-ci ni le ministère de l'administration judiciaire ne relèvent du pouvoir exécutif. Remarquons toutefois que le ministère de l'administration judiciaire a été l'objet de discussions entre le pouvoir exécutif et le pouvoir judiciaire qui en réclamaient tous les deux la dépendance. Le ministère de l'administration judiciaire a ainsi fait la navette entre le Yuan exécutif et le Yuan judiciaire. En 1928, il dépendait du Yuan judiciaire; en 1931, il fut attaché au Yuan exécutif; et enfin en 1934 il revint au Yuan judiciaire. Aujourd'hui, les trois organismes: la Cour Suprême, le Tribunal administratif et le ministère de l'administration judiciaire avec les commissions de punition disciplinaire des fonctionnaires, forment l'ensemble du pouvoir judiciaire : le Yuan judiciaire.

Ce système, établi en 1928, modifié et rétabli depuis, est maintenu par le projet de 1936, sauf que la punition disciplinaire des fonctionnaires est dans le projet transférée dans les attributions du Yuan censorial. « Le Yuan judiciaire, nous dit l'article 76, est l'organe suprême de l'exercice du pouvoir judiciaire du Gouvernement. Il a pour fonctions le jugement des procès civils, criminels et administratifs; et l'administration judiciaire. »

En réalité, le Yuan judiciaire, outre ses fonctions de jugement et d'administration judiciaire qu'il fait exercer par ses organes dépendants, a encore des attributions propres qu'il exerce lui-même.

Procès civils et criminels

Ces procès sont jugés par des tribunaux ordinaires, divisés en trois degrés et ayant à leur tête la Cour Suprême.

I. *Tribunal local* — En principe, un tribunal local est établi dans chaque arrondissement ou ville. Il peut n'en être établi qu'un seul pour plusieurs arrondissements quand ceux-ci n'ont qu'une circonscription restreinte ou que leur population est peu nombreuse.

Le tribunal local est le tribunal de première instance en matière civile. Il l'est aussi en matière criminelle, sauf les délits et les crimes contre la sûreté extérieure ou intérieure de l'Etat et les délits de nuire aux relations internationales qui ressortent en première instance au tribunal supérieur de la province.

Les procès au tribunal local sont jugés par un seul juge. Exceptionnellement ils peuvent l'être par trois.

II. *Tribunal supérieur de la province*. — Chaque province a au moins un tribunal supérieur siégeant au chef-lieu de la province. Suivant les nécessités locales, on établit en général une ou plusieurs succursales siégeant dans d'autres arrondissements que le chef-lieu.

Le tribunal supérieur ou sa succursale juge en appel les affaires jugées par les tribunaux locaux et en première instance les crimes et délits contre la sûreté extérieure ou intérieure de l'Etat et les délits de nuire aux relations internationales.

Le tribunal supérieur statue avec trois juges.

III. *Cour Suprême.* — La Cour Suprême connaît en appel de tous les procès, criminels ou civils, jugés par les tribunaux supérieurs. Elle peut statuer elle-même définitivement sur le procès quand les faits sont considérés comme bien établis; ou les renvoyer au tribunal supérieur qui a jugé originairement, ou à un autre tribunal supérieur. En matière criminelle, elle peut même, si elle le juge à propos, les renvoyer au tribunal local qui en a connu en première instance. Pour appeler devant la Cour Suprême, seule la violation de la loi ou des décrets par le jugement attaqué peut constituer un moyen recevable. Quand la violation de la loi, notamment de la loi de procédure, répercute sur l'établissement correct des faits, c'est-à-dire quand les faits sont établis avec des procédures ou modalités qui constituent une violation de la loi, la Cour Suprême renvoie. Quand il n'y a que la violation dans l'application de la loi par le jugement attaqué et que les faits sont bien établis, la Cour Suprême statue sur le fond du procès.

Nous avons parlé de l'*appel* devant la Cour Suprême et non pas du *pourvoi en cassation*, d'abord parce que la terminologie chinoise ne connaît pas un équivalent du pourvoi en cassation ou, si elle le connaît, c'est le mot *appel*; ensuite parce que notre Cour Suprême a pour rôle non seulement de casser, mais aussi de réformer le jugement attaqué. Sa décision peut remplacer celle des tribunaux inférieurs. Son rôle n'est donc pas tout à fait le même que celui joué par la Cour de Cassation française.

La Cour Suprême connaît aussi de l'*appel* extraordinaire intenté par le Procureur général auprès de

la Cour Suprême à l'encontre d'un jugement en matière criminelle qui est passé en force de chose jugée et dans lequel on a découvert une violation de la loi.

La Cour Suprême statue avec cinq ou trois de ses membres.

Procès administratifs

Quand un litige s'élève entre une personne administrative et un particulier, la cause peut en être de deux sortes: l'acte administratif a porté atteinte ou aux droits de l'individu ou à ses intérêts. Au premier cas, il s'agit d'une décision administrative violant la loi; au second cas, elle est simplement inopportune. Pour se défendre contre une décision administrative qui lèse ses intérêts, l'individu a à sa disposition deux moyens successifs: *un recours hiérarchique* et *un recours hiérarchique au second degré* qui constitue l'appel du premier. On recourt en premier lieu au supérieur immédiat de l'autorité administrative qui a pris la décision attaquée, afin de son annulation. Si l'on ne peut en obtenir satisfaction, on recourt au supérieur de second degré. La décision de celui-ci sera rendue en dernier ressort.

Quand l'individu attaque non pas une décision administrative simplement inopportune, mais une décision administrative qui viole la loi, il a à sa disposition, en plus de deux recours hiérarchiques, une troisième arme: si le recours hiérarchique au second degré ne lui donne pas satisfaction, il peut, dans un certain délai, porter la plainte au Tribunal adminis-

tratif. Pour aller au Tribunal administratif, il faut ainsi remplir trois conditions : 1° On a été jusqu'au recours hiérarchique au second degré ; 2° Il s'agit d'une décision administrative qui viole la loi, c'est-à-dire toute réglementation légale ; 3° Il faut enfin que la plainte soit déposée dans un certain délai : 60 jours à partir de la décision rendue par le supérieur administratif de second degré ; ou, au cas où ce dernier garde le silence, 90 jours à partir du dépôt du deuxième recours hiérarchique.

Les procès administratifs ne sont donc pas jugés par le seul Tribunal administratif. Une partie de sa tâche est confiée aux autorités administratives elles-mêmes. Un procès administratif n'arrive au Tribunal administratif qu'après deux recours hiérarchiques. Le Tribunal administratif constitue ainsi un tribunal qui rend ses décisions au troisième degré. Mais c'est lui seul qui, dans tout système de justice administrative, fait partie du pouvoir judiciaire.

Ce que nous avons dit plus haut s'applique à tous les procès non judiciaires, c'est-à-dire tous les procès nés entre un particulier et une personne juridique de droit public qui peut appartenir, soit au Yuan exécutif, soit à tout autre Yuan.

Le Tribunal administratif rend en dernier ressort ses décisions qui ne sont susceptibles d'aucune voie de recours. Tout procès doit être jugé par 5 membres du Tribunal, dont deux doivent être choisis parmi les anciens hauts fonctionnaires qui, condition méritant d'être remarquée, connaissent *profondément* les principes de Sun-Yat-Sen et la doctrine du Kouomintang.

La procédure devant le Tribunal administratif est en principe écrite. Elle peut être orale si les parties le demandent ou si le Tribunal le juge à propos. Sauf des règles particulières, le Code de procédure civile lui est applicable.

L'administration judiciaire

Le ministère de l'administration judiciaire est chargé de l'administration judiciaire du pays tout entier. Il contrôle jusqu'au Parquet auprès de la Cour Suprême. La Cour Suprême elle-même, au point de vue de l'administration judiciaire, est sous le contrôle de son premier président et celui du président du Yuan judiciaire, qui est le chef du pouvoir judiciaire.

Le premier président de tous les tribunaux supérieurs ou locaux et le chef du Parquet auprès de ces tribunaux sont les agents locaux du ministère de l'administration judiciaire. Sous son contrôle, ils sont chargés de l'administration judiciaire de leur juridiction respective. Soit le premier président d'un tribunal supérieur d'une province, il contrôle administrativement le tribunal supérieur qu'il préside et tous les autres tribunaux de la province. Soit le président d'un tribunal local, il contrôle administrativement son tribunal et s'il y en a, toutes les succursales de celui-ci. Le procureur général près de la Cour Suprême contrôle tous les procureurs du pays. Le procureur général près d'un tribunal supérieur contrôle tous les procureurs près des tribunaux de la province. Remarquons toutefois qu'en ce qui concerne les procureurs, le contrôle d'un supérieur sur

ses subordonnés ne s'exerce pas seulement au point de vue de l'administration judiciaire, mais aussi au point de vue de l'exercice de leurs fonctions *stricto sensu*.

Ajoutons que la charge d'un président du tribunal est particulièrement lourde en comparaison avec celle de ses collègues, puisque, outre ses fonctions juridictionnelles, il a encore des attributions administratives.

Grâce, réduction de peine, réhabilitation

Nous entendons par *grâce* la remise totale de la peine ; la *réduction de la peine*, la remise partielle ; et la *réhabilitation*, celle des dégradés civiques. Toutes ces faveurs sont accordées par le Président de la République, mais sur la demande du président du Yuan judiciaire (art. 78).

Interprétation des lois et des décrets

C'est une attribution propre très importante du Yuan judiciaire.

Quand les tribunaux connaissent des procès et rendent des jugements, ils interprètent les lois et les décrets en les appliquant. Parfois, un texte législatif peut être obscur et présenter un sens ambigu. Il arrive que les tribunaux l'interprètent de façon contradictoire. Cela peut être regrettable.

En dehors de tout procès, une personne juridique de droit public peut se trouver dans l'obligation d'exécuter une loi ou un décret. En cas où il a besoin d'éclaircissements, à qui recourra-t-elle ? A elle-même ? A une autorité supérieure ? Une loi ou

un décret est rarement fait pour n'être exécuté que par une seule personne administrative. Si chacune peut donner sa propre interprétation au texte en question, n'est-ce pas une source de contradiction encore plus ennuyeuse ?

Le principe d'unifier l'interprétation des lois et des décrets est posé dès 1928 par une loi du 17 novembre de cette année relative à l'organisation du Yuan judiciaire. L'article 3 de cette loi nous dit : « Le président du Yuan judiciaire, après la décision d'un Conseil composé du premier président et des présidents de chambre de la Cour Suprême, exerce le droit d'unification de l'interprétation des lois et des décrets et celui de la modification de la jurisprudence. Le susdit Conseil est présidé par le président du Yuan judiciaire. »

Le 4 janvier 1929, le Yuan judiciaire publia un règlement de onze articles sur l'application de ce principe. Depuis, le système fonctionne à plein. D'après ce règlement, toute personne morale de droit public et tout fonctionnaire, en ce qui concerne leurs attributions, peuvent demander au Yuan judiciaire l'interprétation des textes des lois et des décrets. Ceux qui en font la demande doivent imaginer un cas abstrait sur lequel ils demandent au Yuan judiciaire d'appliquer le texte dont l'interprétation est demandée. Ils ne doivent jamais, en demandant au Yuan judiciaire une interprétation, indiquer les faits concrets à l'occasion desquels la question s'est posée. La demande se présente généralement ainsi : « Soit X. et Y. se trouvant dans une telle situation juridique. Un tel texte de loi dit ceci : ...Une pre-

première opinion, en appliquant ce texte à cette situation, prétend ceci...; une deuxième opinion ceci...; une troisième ceci..., etc., laquelle des ces opinions est-elle conforme à l'esprit de la loi ? » Le rôle du Yuan judiciaire est ici d'interpréter un texte de loi, donc de résoudre une pure question de droit et non pas de juger un cas concret. De plus, la présentation d'un cas abstrait fournit plus de garantie d'impartialité et donne à l'interprétation du Yuan judiciaire plus d'autorité.

Quand une demande est ainsi faite, elle est déférée par le premier président de la Cour Suprême à un président de chambre. Celui-ci prépare un projet d'interprétation et doit en demander avis à tous les autres présidents de chambre. Si l'avis de ceux-ci sur le projet est favorable et si l'avis du premier président l'est aussi, le projet est présenté au président du Yuan judiciaire. Si celui-ci est aussi de même avis, le projet devient alors définitif comme la décision du Conseil d'unification de l'interprétation des lois et des décrets.

Si la majorité des présidents de chambre de la Cour Suprême ou le premier président de la même Cour ou le président du Yuan judiciaire estiment que le projet élaboré donne lieu à des doutes, le Conseil d'unification de l'interprétation des lois et des décrets est alors effectivement convoqué. Tous les présidents de chambre ne sont pas tenus d'être présents ; un quorum des deux tiers suffit et la décision est prise à la majorité absolue des présents (art. 8, Règlement 1929).

Toutefois, si le président du Yuan judiciaire estime que cette décision présente encore des doutes, il peut convoquer tous les juges de la Cour Suprême afin d'une nouvelle délibération. Celle-ci peut être faite avec un quorum des deux tiers de la totalité des juges, plus les membres ordinaires du Conseil, c'est-à-dire les présidents de chambre, le premier président de la Cour Suprême et le président du Yuan judiciaire lui-même. La décision finale est prise à la majorité des deux tiers des présents (art. 9, Règlement 1929).

Le même règlement nous dit que si le président du Yuan judiciaire considère qu'il est nécessaire de modifier la jurisprudence de la Cour Suprême, il peut convoquer le Conseil de modification de la jurisprudence suivant la procédure indiquée aux art. 8 et 9. D'autre part, si une chambre de la Cour Suprême, devant une affaire à elle soumise, a une opinion de droit différente de celle des précédents établis par elle ou par les autres chambres de la Cour, elle doit par l'intermédiaire du premier président de la Cour, demander au Yuan judiciaire de convoquer le Conseil de modification de la jurisprudence pour prendre la décision (art. 25, loi du 22 juillet 1935, portant l'organisation des tribunaux). On a établi cette règle pour ne pas modifier la jurisprudence de la Cour Suprême par la décision d'une seule chambre.

Le projet de Constitution de 1936 maintient le droit d'interprétation des lois et des décrets du Yuan judiciaire. Mais il semble ne plus admettre son droit de modification de la jurisprudence. « Le Yuan judiciaire, nous dit l'article 79, a le droit d'unification de

l'interprétation des lois et des décrets.» Contrairement à la loi de 1928 citée plus haut, aucune mention n'est faite ici du droit du Yuan judiciaire sur la modification de la jurisprudence. Au contraire, immédiatement après, à l'article 80, on lit : « Les juges jugent indépendamment, conformément à la loi. » Les juges semblent n'avoir plus qu'un souci : juger conformément à la loi. Cela veut-il dire que le système de la modification de jurisprudence pratiqué depuis 1929 doit ainsi disparaître ? Nous ne le croyons pas. En effet, le Conseil de modification de la jurisprudence est composé, sauf le président, exclusivement des membres de la Cour Suprême. Son fonctionnement n'est pas contraire à l'indépendance des juges. D'autre part, cette institution présente ce grand avantage de maintenir l'uniformité de la jurisprudence. Enfin, le droit de modification de la jurisprudence du Yuan judiciaire n'a pas besoin d'être prévu par la Constitution. Nous proposons seulement qu'au cas où une chambre de la Cour Suprême tend à adopter une nouvelle solution de droit, on ne se contente pas uniquement de l'avis des présidents de chambre et de l'initiative du président du Yuan judiciaire. On ferait bien de procéder ainsi : on demande d'abord l'avis des présidents de chambre. S'ils sont favorables à la nouvelle solution, c'est-à-dire à la modification jurisprudentielle, la question peut être considérée comme résolue. Car l'ensemble des présidents de chambre représente une force certaine à la Cour Suprême. S'ils se trouvent en accord avec une chambre entière, cela prouve qu'on n'est pas loin de la justice. Si, au contraire, les présidents

de chambre ne sont pas favorables à la modification jurisprudentielle, nous proposons alors de convoquer tous les membres de la Cour Suprême en séance plénière pour décider s'il y a lieu ou non de modifier la jurisprudence. Cette convocation doit avoir lieu obligatoirement et ne doit pas dépendre du président du Yuan judiciaire.

Interprétation de la Constitution et contrôle d'inconstitutionnalité des lois

Ce sont deux corollaires de l'attribution du Yuan judiciaire d'interpréter les lois et les décrets. Si le Yuan judiciaire interprète les lois et les décrets, pourquoi n'interprète-t-il pas la Constitution ? Y a-t-il encore d'autres organes du Gouvernement plus qualifiés que le Yuan judiciaire pour le faire ? On pourrait penser au Yuan législatif. Mais celui-ci est avant tout un organe pour faire la loi, tandis que le Yuan judiciaire est un organe qui l'applique et on a considéré que l'application seule implique l'interprétation. Pour l'interprétation des lois ordinaires, on pourrait encore invoquer en faveur du Yuan législatif un argument disant que c'est le Yuan législatif qui les a faites, il pourrait les interpréter mieux. Mais cet argument ne porte plus quand il s'agit de la Constitution, celle-ci n'étant pas faite par le Yuan législatif. Aussi l'article 142 nous dit que l'interprétation de la Constitution est faite par le Yuan judiciaire.

D'une part, le Yuan judiciaire interprète les lois et, d'autre part, il interprète la Constitution, il est naturel qu'il contrôle l'inconstitutionnalité des lois.

Mais il ne joue pas seul ce rôle. N'oublions pas qu'il y a un Yuan censorial spécialisé dans le contrôle. Il ne le joue que sur la demande de celui-ci. D'ailleurs, son rôle se borne plutôt à interpréter qu'à contrôler. Voyons le texte :

Article 140 : « La loi qui est en contradiction avec la Constitution ne produit aucun effet. La question de savoir si une loi est ou n'est pas en contradiction avec la Constitution est décidée par le Yuan judiciaire sur la demande du Yuan censorial dans les six mois après la mise en vigueur de ladite loi. Le détail de cette procédure sera déterminé par une loi ordinaire. »

Deux articles du projet sont consacrés aux garanties des juges. L'un, on l'a vu plus haut, concerne leur indépendance dans l'exercice de leurs fonctions : « Les juges jugent indépendamment, conformément à la loi » (art. 80). L'autre consacre l'immovibilité et la stabilité de leurs fonctions : « Les juges ne peuvent être relevés de leurs fonctions que s'ils sont l'objet d'une condamnation pénale, d'une punition disciplinaire ou d'une interdiction. Il ne peuvent être suspendus de leurs fonctions, être transférés à un autre poste que celui qu'ils occupent, ou être réduits dans leur traitement que conformément à la loi » (art. 81).

Aujourd'hui, des dispositions semblables s'appliquent non seulement aux juges des tribunaux ordinaires mais aussi aux juges du Tribunal administratif. Il en est de même pour les ministres publics, sauf la disposition de transfert qui ne leur est pas applicable. Un membre du Parquet peut être trans-

fééré librement par son supérieur d'un tribunal à l'autre pour répondre aux nécessités des fonctions. L'article 81 du projet aura certainement une application aussi large.

Ajoutons, en terminant, que le Yuan judiciaire a à sa tête, outre un président, un vice-président qui remplace le président quand celui-ci est empêché. Ils sont tous les deux nommés par le Président de la République. La durée de leurs fonctions est de trois ans. Comme on l'a vu précédemment, le président du Yuan judiciaire, nommé par le Président de la République, n'est responsable que devant l'Assemblée nationale (art. 77).

SECTION V. — LE YUAN EXAMINATEUR

Les concours publics existent aujourd'hui dans quelques pays d'Europe et d'Amérique comme moyen de recrutement des fonctionnaires. Mais c'est un fait tout récent. En Angleterre, la première Commission des concours qu'on a connue est celle établie aux Indes, en 1853, pour recruter des fonctionnaires de service civil. Et c'est seulement à partir de 1870 qu'on commença à instituer des concours publics en Angleterre même. Aux Etats-Unis, le Service des concours publics des fonctionnaires n'a été créé qu'en 1883. En France, l'examen d'entrée dans la magistrature date de 1908. Les autres concours sont aussi de date récente, sauf le concours pour l'auditoriat de deuxième classe au Conseil d'Etat qui remonte à 1872.

Par contre, en Chine, le système existe depuis beaucoup plus longtemps. Il trouve sa première ori-

gine dès le règne de l'empereur Wen-di (règne de 179 av. J.-C. à 156 av. J.-C.), de la dynastie Han 206 av. J.-C. à 220 ap. J.-C.). Cet empereur, très soucieux du bien-être de son peuple, voulait suppléer à l'insuffisance ou même l'inconvénient du système de présentation qui ne donnait pas toujours des hommes capables d'exercer les fonctions publiques. Il institua en 151 av. J.-C. l'examen des fonctionnaires. Jusqu'ici, ceux-ci étaient présentés à l'empereur par les autorités locales qui étaient tenues, sous peine de punition disciplinaire, de faire la présentation de ceux de leur localité qui s'étaient révélés sages, vertueux ou instruits. Les présentés étaient nommés directement à des postes différents. Désormais, les autorités locales continuaient de faire la présentation. Mais avant la nomination, l'empereur procédait personnellement à une interrogation orale des présentés. Il leur posait des questions sur les problèmes pratiques de l'époque : Comment rendre le peuple plus heureux et plus tranquille ? Comment prévenir l'inondation et la sécheresse ? Comment augmenter la production des céréales ? Ainsi fut né le système d'examen combiné avec celui de présentation.

Après l'empereur Wen-di, on modifia souvent les modalités du système, mais le principe resta le même jusqu'au début du VII^e siècle après J.-C. : l'examen combiné avec la présentation. Un changement se produisit sous l'empereur Yang-di (règne 605-617), de la dynastie Sui (589-618). Désormais, les sujets qui se croyaient capables de servir le public n'avaient plus besoin d'être présentés et pouvaient se présen-

ter directement aux examens qui avaient lieu régulièrement. L'empereur n'interrogeait plus personnellement que des personnes particulièrement distinguées par leur génie ou leur intelligence. Les autres subissaient leur examen devant un jury composé de hauts fonctionnaires.

Par la suite, on distinguait les examens en plusieurs degrés. On se présentait d'abord à l'examen de son arrondissement. Si on était reçu, on passait à la province. De la province, on passait à la capitale. Si on était encore reçu, on se présentait devant l'empereur qui examinait personnellement.

A partir de la dynastie Mi'ng (1368-1644), le Service des examens tendait à devenir de plus en plus indépendant. Dans chaque province, un haut fonctionnaire était chargé exclusivement des examens d'arrondissement qui avaient lieu tous les ans ou deux fois tous les trois ans. A l'occasion des examens de province ou de capitale, qui n'avaient lieu que tous les trois ans, le jury était choisi par l'empereur lui-même. Ces examinateurs n'avaient aucune autre attribution que de faire passer des examens dans lesquels personne d'autre n'avait le droit d'intervenir et leurs décisions n'étaient susceptibles d'aucun appel.

Le système fonctionnait ainsi jusqu'aux dernières années de la dynastie Tsi'n (1644-1912).

Il convient de remarquer que sous toutes les dynasties où le système d'examen fonctionnait régulièrement, l'examen n'a pas été le seul moyen pour recruter les fonctionnaires. Il y avait souvent des faveurs exceptionnelles accordées qui exemptaient de l'examen certaines personnes, notamment les fils ou les

les petits-fils de ceux qui avaient rendu de grands services à la Patrie. Il arrivait aussi qu'un titre pour ainsi dire de noblesse, comportant des revenus déterminés et peut-être aussi de quelques attributions, est détenu par une famille pendant plusieurs générations de père en fils aîné, en signe de reconnaissance de la Couronne envers le premier titulaire. Enfin, quand le Trésor de l'Etat n'était pas bien rempli, et qu'on avait besoin d'entreprendre de grands travaux publics ou de faire autres grosses dépenses publiques, on est allé jusqu'à pratiquer occasionnellement une sorte de *vénalité des charges*. On versait une certaine somme au Trésor et on obtenait une fonction publique avec les mêmes privilèges et les mêmes obligations qu'un fonctionnaire sorti d'un examen. Cette vénalité inaugurée dès la dynastie Han (206 av. J.-C. à 220 ap. J.-C.) et pratiquée avec un champ d'application inégal par les dynasties suivantes, a surtout connu un grand essor pendant la seconde moitié de la dynastie Tsi'n (1644-1912).

Tout ce qu'on peut dire, c'est que malgré toutes ces exceptions la grande majorité des fonctionnaires se recrutaient en Chine au moyen des concours publics et cela depuis une date très ancienne.

Après l'établissement de la République en 1912, divers concours publics pour nommer des fonctionnaires administratifs et judiciaires ont eu lieu. Mais on n'avait plus d'organisme spécialement chargé des examens comme sous l'Empire. Sun-Yat-Sen, révolutionnaire fervent mais sachant conserver la bonne institution de l'ancien régime, fit de Service d'examen

un pouvoir public indépendant dans sa « *Constitution des cinq pouvoirs* ». Ses disciples, en fondant le Gouvernement national, le suivirent et instituèrent parallèlement au pouvoir exécutif un Yuan examinateur dont l'organisation est réglementée par une loi du 12 octobre 1928.

D'après Sun-Yat-Sen, l'examen doit servir non seulement à déterminer la capacité d'être fonctionnaire nommé, mais aussi à déterminer l'éligibilité à une fonction publique élective. Celle-ci comme toute autre est une fonction publique. Il faut qu'elle soit exercée par un citoyen capable de l'exercer. L'élection ne garantit-elle pas la capacité de l'élu? Sun-Yat-Sen nous répond que non. Au cours de sa conférence sur la *Constitution des cinq pouvoirs*, il a cité un exemple américain à ce sujet : « Les élections américaines fournissent souvent des histoires qui font rire. Il y avait une fois deux candidats concurrents qui faisaient leur campagne électorale avant une élection dans un Etat des Etats-Unis. L'un d'entre eux était un docteur, l'autre était un chauffeur de taxi. Ils allaient parler tous les deux dans une réunion publique. Le moment venu, le docteur monta le premier à la tribune. Il parla de son programme, des grandes théories économiques et politiques que son auditoire saisissait à peine. Puis le chauffeur monta à son tour, proclama le sien, fit état des souffrances et des besoins de la population, avec un langage vulgaire qui excita la compassion et la sympathie de l'assistance. Et puis il ajouta : « Vous voyez que mon concurrent est un docteur, mais il ne connaît que des théories. Il a fait ses

études parce qu'il a un père riche. Je ne l'ai pas, je n'ai pu entrer à l'Université. Mais moi, je me débrouille tout seul, tandis que lui, il s'appuie entièrement sur son père. Lequel d'entre nous croyez-vous être le plus capable ? » Le public, qui n'a pu bien saisir ce qu'avait dit le docteur, fut au contraire convaincu par le discours du chauffeur. Le résultat fut que le docteur fut battu et le chauffeur élu. » Et Sun-Yat-Sen a ajouté : « Quant aux connaissances, il est certain que ce docteur les avait beaucoup plus que son adversaire le chauffeur et qu'il aurait pu servir mieux que celui-ci le bien public. Mais il fut battu. C'est que l'élection n'est pas un système parfait. »

Nous n'avons pas l'intention, ni aucune possibilité de contester l'authenticité de l'exemple cité par le Père très regretté de la République. Nous devons cependant convenir que pareil cas ne se présenterait peut-être pas très souvent. D'ailleurs, Sun-Yat-Sen l'a lui-même présenté comme un cas exceptionnel. Ce dont nous restons convaincu, et c'est là l'essentiel sur lequel nous restons d'accord avec lui, est que l'élection ne donne pas toujours des hommes capables. Dans une élection, trop de sentiments se mêlent. On vote plus volontiers pour un ami peu capable que pour une personne dont on connaît la grande valeur mais avec qui on n'a que des relations moins amicales. Le cas est surtout fréquent dans les petites élections, quand il s'agit par exemple d'élire un maire ou un conseiller municipal dans une petite commune où les sentiments personnels passeraient avant tout. Dans des circonscriptions plus grandes,

c'est au contraire le sentiment du parti qui l'emporterait. On sympathise avec tel parti politique. On vote pour le candidat de ce parti, même si l'on sait que le candidat d'un autre parti a des qualités personnelles plus méritoires que celui pour lequel on vote. Aussi un élu l'est moins par ses mérites ou capacités personnels que par sa qualité de membre de tel parti politique. D'autre part, il y a toujours une partie des électeurs qui votent pour ainsi dire aveuglément. Ils n'ont eux-mêmes pas un choix fixe. Ils sont priés par des amis ou des voisins d'aller voter pour M. Un tel. Pour faire plaisir, ils y consentent sans se renseigner sur quoi que ce soit du candidat. Enfin, d'autres votent et font voter contre des promesses données par les candidats.

Dans ces conditions, il serait bien d'exiger des candidats à une fonction publique élective, de fournir la preuve de leur capacité pour que l'inconvénient qui pourrait résulter de l'incapacité d'un élu ne se produise pas. Cependant on pourrait objecter que cette exigence est inutile. Quand un candidat mène victorieusement une campagne électorale, cela montrerait déjà dans une certaine mesure qu'il est capable de gérer les affaires publiques. De plus, s'il est le candidat désigné par un parti politique, ce qui est toujours le cas, cette désignation même fournirait une garantie de sa capacité. En effet, dans un parti politique organisé démocratiquement et composé de milliers ou même de millions de membres, si quelques-uns d'entre eux sont désignés comme candidats à une élection plutôt que les autres, c'est qu'ils ont donné la preuve de leur plus grande capa-

cité que leurs camarades du parti. L'élite d'un parti politique ne pourrait-elle pas être considérée comme suffisamment capable pour qu'on la dispense d'en fournir d'autres preuves?

L'objection est peut-être exacte. Mais toujours il n'est pas mauvais que l'Etat se charge de procéder à une « standardisation » de la capacité des fonctionnaires, élus ou nommés. Si le candidat désigné par un parti politique est vraiment capable, il n'aura aucune peine à subir préalablement et une fois pour toutes l'épreuve déterminée et à se présenter ensuite devant les électeurs. S'il ne l'est pas, il doit savoir s'en abstenir et l'objection qu'on vient de soulever se révélerait fausse.

Le Yuan examinateur d'aujourd'hui, d'après la loi du 12 octobre 1928 relative à son organisation, est chargé non seulement de recruter les fonctionnaires au moyen des examens, mais aussi de les suivre de près une fois qu'ils entrent dans leurs fonctions. A cet effet, il est composé de deux organes : La *Commission des affaires d'examens* et le *ministère de l'Examen et du Classement*.

Tandis que la Commission des affaires d'examens s'occupe d'examiner et de recruter les jeunes gens qui sont encore en dehors des cadres, le ministère de l'Examen et du Classement est chargé des affaires concernant les fonctionnaires en fonctions et ceux qui viennent d'être agrégés par la Commission des affaires d'examens. Toute personne reçue à l'examen par celle-ci est enregistrée au ministère de l'Examen et du Classement et distribuée dans une administration gouvernementale ou locale à laquelle

elle s'est destinée. Elle est immédiatement investie d'un titre ou reste momentanément un suppléant suivant les points qu'elle a obtenus à l'examen. Au mois de décembre de chaque année, a lieu un *examen annuel* qui consiste en une appréciation sur le travail et l'activité du fonctionnaire pendant l'année. Cette appréciation est faite par le supérieur hiérarchique immédiat du fonctionnaire, révisée par le supérieur hiérarchique au second degré et révisée enfin par le chef de l'administration. Cela ne veut pas dire que l'appréciation émise par le supérieur hiérarchique immédiat ou au second degré peut être rendue inopérante par celle du chef de l'administration. En effet, il s'agit d'une feuille individuelle imprimée et divisée en cases consacrées aux divers articles concernant le travail et l'activité du fonctionnaire. En bas de la feuille, une case est réservée à chaque supérieur pour y mettre son appréciation personnelle sur le subordonné. En conséquence, sur une même feuille figurent les observations de trois personnes de hiérarchie différente à l'égard d'un fonctionnaire qui est leur subordonné commun. On y fait des annotations sur trois chefs : le travail, les connaissances et la conduite personnelle, dont le travail a le coefficient 2. Le fonctionnaire ne peut continuer de rester dans son poste que s'il a obtenu un minimum déterminé de point. Par contre, les meilleurs peuvent obtenir l'avancement de *classe* ou la citation.

La feuille remplie, on l'envoie au ministère de l'Examen et du Classement où la feuille est mise au dossier individuel du fonctionnaire. Tous les trois

ans, le ministère de l'Examen et du Classement, en se basant sur les résultats des examens annuels, procède à l'égard de chaque fonctionnaire à un *examen* dit *total*. Les meilleurs sont promus de *catégorie* ou de *classe*, les distingués sont écartés, et ceux qui sont au-dessous du médiocre, éliminés. A l'examen annuel et à l'examen total, il est fixé une proportion *maximum* des promus et une proportion *minimum* d'éliminés. Ces derniers sont remplacés par les nouveaux agrégés de la Commission des affaires d'examens.

Soit maintenant un fonctionnaire quittant son poste et sollicitant un autre qui lui convient mieux. L'autorité, à laquelle la sollicitation est adressée, si au moins elle considère que la sollicitation est acceptable, qu'il y a par exemple une place libre que le sollicitateur pourrait occuper, doit soumettre la demande de celui-ci au ministère de l'Examen et du Classement. Le ministère, le dossier du sollicitateur à la main, va d'abord examiner si celui-ci, en quittant son ancien poste, n'a pas commis une faute de service; s'il n'a pas été l'objet d'une punition disciplinaire; s'il n'est pas frappé d'une interdiction d'exercer la fonction publique; s'il remplit toutes les conditions de capacité et d'âge prévues par la loi pour le poste qu'il sollicite; s'il a déjà exercé une fonction de la même importance au point de vue de *catégorie* et de *classe* et pendant combien de temps, et quels en sont les résultats des examens annuels et totaux, etc. Si le résultat de cet examen est favorable, le ministère va alors classer le sollicitateur, c'est-à-dire déterminer sa *catégorie* et sa *classe*.

Excepté les nominations des ministres, des ambassadeurs qui sont des nominations dites *spéciales* et qui ne ressortent pas au ministère de l'Examen et du Classement, les autres fonctionnaires sont divisés en trois *catégories* hiérarchisées suivant le mode de leur nomination. La *première catégorie* est nommée directement par le Gouvernement national. Ce sont les hauts fonctionnaires immédiatement au-dessous des ministres, les principaux hauts fonctionnaires des provinces, le premier président des tribunaux supérieurs, etc... La *deuxième catégorie* est nommée par le Gouvernement national sur la présentation du chef d'une administration qui est ou un fonctionnaire de nomination spéciale ou un fonctionnaire de la première catégorie. Ce sont les hauts fonctionnaires au-dessous de ceux de la première catégorie. La *troisième catégorie* est nommée directement par le chef d'une administration. Chacune de ces catégories comporte des *classes* suivant lesquelles le traitement varie.

Si c'est la première fois que notre solliciteur va être nommé dans une catégorie, il commencera par la dernière classe de cette catégorie et aura le plus petit traitement de cette catégorie. S'il a déjà exercé une fonction de la même ou plus grande importance que celle à laquelle il attend d'être nommé, le ministère de l'Examen et du Classement le classera plus haut.

Une fois l'examen et le classement faits, le ministère renvoie sa décision à l'autorité expéditrice de la demande. Si sa décision est favorable, la nomination sera faite conformément à la loi.

Le Yuan examinateur n'étant établi que depuis quelques années, tous les fonctionnaires en fonctions au moment de son établissement n'ont pas été nommés suivant cette procédure. Aussi, à partir de juin 1930, une procédure de révision a été organisée. Tous les fonctionnaires en fonctions au moment de l'établissement du Yuan examinateur ont été tenus de constituer un dossier pour le soumettre à l'examen du ministère de l'Examen et du Classement. Ce dossier était accompagné des observations faites par les supérieurs hiérarchiques. En juin 1933, le cas de 55.950 fonctionnaires a été examiné, dont 758 de la première catégorie, 6.658 de la seconde et 48.534 de la troisième. Au total, 6.710 fonctionnaires ont été reconnus comme ne pas satisfaire aux conditions légales de l'exercice de leurs fonctions (chiffres de l'*Annuaire du ministère de l'Examen et du Classement*, cités par l'*Annuaire Shen Pao*, 1935, Shanghai).

Sont aussi soumis à l'examen et à l'enregistrement du ministère de l'Examen et du Classement : la mutation des fonctionnaires, même celle entre deux places de même catégorie et de même classe; l'avancement des fonctionnaires; la décoration des fonctionnaires; et les questions concernant les pensions et les indemnités des fonctionnaires. Si un fonctionnaire a été l'objet d'une punition disciplinaire, la décision de l'autorité compétente est communiquée au ministère de l'Examen et du Classement où mention en sera faite sur le dossier individuel. Il en est de même en cas de révocation. En principe, la révocation d'un fonctionnaire ne peut résulter que d'une peine disciplinaire ou d'une condamnation pénale.

Cela résulte clairement des trois circulaires du Gouvernement national en date du 1^{er} mars 1928, du 6 mars 1931 et du 31 décembre 1934. Mais jusqu'ici, le projet de loi sur les garanties statutaires des fonctionnaires est encore à l'étude au Yuan législatif.

En conséquence, aucune voie de recours véritablement efficace n'est ouverte au fonctionnaire lui-même qui est frappé d'une révocation injustifiée, ni aucun contrôle efficace ne peut être exercé par le ministre de l'Examen et du Classement à l'égard d'une telle révocation. Quand celle-ci est communiquée au ministère de l'Examen et du Classement, celui-ci ne peut qu'en faire la mention sur le dossier individuel du fonctionnaire. A part cela, il peut tout au plus, comme il le fait assez souvent, demander au président du Yuan examinateur de demander à son tour au Gouvernement national de faire accélérer la confection de la loi sur les garanties des fonctionnaires. Ainsi, au moins à l'heure actuelle, il ne contrôle que l'entrée des fonctionnaires dans leurs fonctions, mais non pas la sortie.

En somme, le ministère de l'Examen et du Classement et la Commission des affaires d'examens sont deux organes dont les attributions se complètent. Il ne suffit pas de recruter des jeunes gens capables pour les mettre à la base de la hiérarchie administrative ou judiciaire. Il faut encore surveiller leur avancement, leur mutation, leur révocation et leur retraite pour que les prescriptions de la loi soient observées et que les administrations et les tribunaux du pays puissent atteindre un rendement maximum du travail.

Voilà les deux organes composants du Yuan examinateur actuel : *Commission des affaires d'examens et ministère de l'Examen et du Classement*. Le projet de Constitution de 1936, qui est très bref sur le Yuan examinateur, entend certainement les maintenir. Deux articles nous disent l'essentiel :

ART. 83. — « Le Yuan examinateur est l'organe suprême de l'exercice du pouvoir examinateur du Gouvernement. Il a pour fonctions d'*examiner* et de *classer* ».

ART. 85. — « Les qualités suivantes doivent être déterminées par le Yuan examinateur procédant aux examens conformément à la loi :

« 1° La qualité d'être nommé fonctionnaire;

« 2° La qualité d'être candidat à une fonction publique élective;

« 3° La qualité d'exercer les professions spécialisées et la profession des techniciens. »

On ne connaît pas de profession qui ne se soit pas plus ou moins spécialisée. Ici, le projet a simplement copié la loi relative aux examens du 1^{er} août 1929. Or, d'après les règles détaillées de l'application de cette loi qui ont été publiées le 30 décembre 1930, on entend par professions spécialisées et la profession des techniciens, les professions suivantes : avocats, maîtres-comptables, médecins, pharmaciens, ingénieurs, sages-femmes, infirmières, et autres professions dont l'exercice est soumis par la loi à la délivrance d'un certificat. Dans ces conditions, il serait beaucoup plus simple de remplacer les mots « *pro-*

fessions spécialisées et la profession des techniciens » par les mots « *professions dont l'exercice est soumis par la loi à la délivrance d'un certificat* ».

Nous proposons donc de retoucher l'article 85, 3° qui serait désormais ainsi conçu : « 3° La qualité d'exercer les professions dont l'exercice est soumis par la loi à la délivrance d'un certificat, »

Toutes ces professions intéressent les plus précieux intérêts des citoyens. Pour les bien exercer, il faut des connaissances spéciales et sûres. Ceux qui les exercent remplissent en quelque sorte une fonction d'*utilité publique*. Dans l'intérêt de la communauté, il convient de les soumettre au même régime que celui des fonctionnaires. Il est vrai que ceux qui possèdent les diplômes universitaires, notamment les diplômes des Universités nationales, peuvent être considérés comme aptes à pratiquer ce qu'ils ont étudié pendant des années. Mais s'ils le sont vraiment, ils n'auront aucune peine à subir une épreuve qui ne leur coûtera presque rien.

Le projet prévoit en outre qu'à la tête du Yuan examinateur, un président et un vice-président sont nommés par le Président de la République pour une durée de trois ans. Le président du Yuan examinateur n'est responsable que devant l'Assemblée nationale (art. 84). En conséquence, il ne peut être révoqué par le Président de la République. Il a ainsi une indépendance plus grande dans l'exercice de ses fonctions.

Enfin, pour l'organisation du Yuan examinateur, l'article 86 nous renvoie à la loi ordinaire.

Bref, l'attribution essentielle du Yuan examinateur est de pourvoir toutes les fonctions publiques et leurs similaires que nous appellerions fonctions d'*utilité publique*, des titulaires compétents et corrects qui puissent rendre des services que le pays attend d'eux. C'est, on pourrait le dire, le Service du personnel de l'Etat, mais un Service du personnel qui fonctionne indépendamment.

SECTION VI. — LE YUAN CENSORIAL

C'est encore une institution proprement chinoise qu'on a fait ressusciter après une éclipse d'une vingtaine d'années. Si on voulait une comparaison avec les institutions des ~~pays~~ occidentaux, on pourrait dire que le Yuan censorial exerce une partie des attributions parlementaires : le droit d'accusation et le droit d'enquête. En effet, en Angleterre, aux Etats-Unis d'Amérique, en France, et dans d'autres pays encore, le Chef de l'Etat ou les ministres peuvent être mis en accusation par la Chambre basse pour des causes déterminées, et jugés par le Sénat. D'autre part, la plupart des Parlements peuvent se renseigner sur la matérialité des faits qui les intéressent en nommant une Commission d'enquête composée de leurs membres et qui procède à une enquête sur pièces ou sur lieux. Ce sont là, accusation et enquête, les attributions essentielles du Yuan censorial. Mais l'institution d'où est sorti celui-ci est d'origine beaucoup plus ancienne que la plus vieille accusation parlementaire qu'on connaisse en Europe.

En Chine, dès le III^e siècle av. J.-C., les droits d'accusation et d'enquête étaient exercés par des fonctionnaires spéciaux : les *censeurs*. L'accusation était dirigée non seulement contre les ministres, mais contre tous les fonctionnaires, même contre l'Empereur lui-même. En ce dernier cas, l'acte ne s'appelait plus l'accusation, mais la *remontrance*. Ces censeurs, quand ils s'apercevaient que l'Empereur était en train de commettre une faute, à quel propos que ce fût, devaient par des paroles, respectueuses sans doute, mais franches, *remontre*r les torts du souverain. Celui-ci avait toujours le dernier mot. Mais un Empereur sage et intelligent savait toujours tenir compte des avis de ces hommes qu'il avait chargés lui-même de ces fonctions souvent ingrates. Toutefois, il n'a pas manqué dans l'histoire de la Chine d'exemples où ces censeurs payaient de leur vie la fidélité et la persévérance avec lesquelles ils exerçaient leurs fonctions considérées comme sacrées à l'égard d'un souverain imbécile et despotique.

L'attribution la plus importante des censeurs de toutes les dynasties était de surveiller et au besoin d'accuser les fonctionnaires. L'accusation était portée devant l'Empereur qui décidait lui-même ou la déférait au Grand Juge de l'Empire. Il en était ainsi tout au moins quand il s'agissait des accusations portées contre les ministres et les hauts fonctionnaires. Souvent des censeurs étaient envoyés faire des tournées dans des circonscriptions déterminées. Là, ils inspectaient la situation générale de l'administration locale, observaient la capacité et la moralité des fonctionnaires, recevaient les plaintes de la

population, et parfois jugeaient les appels intentés contre les décisions administratives ou judiciaires des autorités locales. S'ils voulaient prendre quelques mesures nécessaires ou accuser des fonctionnaires de rang pas très élevé, ils s'en rapportaient encore à l'Empereur. Mais en ces cas, celui-ci faisait plutôt d'homologuer leurs décisions que de prendre lui-même des décisions proprement dites. En tous cas, le principe restait toujours que les censeurs étaient les oreilles et les yeux de l'Empereur et que la décision définitive n'appartenait qu'à l'Empereur lui-même qui était pour ainsi dire le cerveau de la nation.

Cette institution de contrôle des fonctionnaires par des fonctionnaires spéciaux, remonte comme nous le disions, au III^e siècle av. J.-C. Elle fit sa première apparition sous la dynastie Tsi'n (221 av. J.-C. - 206 av. J.-C.), celle qui avait supprimé pour la première fois en Chine la féodalité qui s'était rétablie à plusieurs reprises par la suite. A cette époque, la Chine était divisée en trente-six circonscriptions administratives appelées « *Tchui'n* », dont chacune était administrée par un préfet. Mais elles étaient en outre contrôlées par des censeurs, des « *Zien-Tcha-Yu-Che* » ou des « *Yu-Che Zien Tchui'n* ». En chinois « *Zien-Tcha* » ou « *Zien* » veut dire contrôler, surveiller. « *Yu* » est un adjectif exprimant tout ce qui est propre à l'Empereur. On pourrait le traduire par « *de Sa Majesté* ». « *Che* » était à l'origine l'appellation d'un fonctionnaire chargé d'écrire les chroniques de l'Etat et un peu plus tard, de rédiger les lois et les ordonnances. C'était en somme un rédacteur ou

un secrétaire de l'entourage immédiat de l'Empereur, donc un fonctionnaire important. « *Tchui'n* » était le nom de la circonscription administrative. « *Zien-Tcha Yu-Che* » ou « *Yu-Che Zien Tchui'n* » signifie au total : « *Secrétaire de Sa Majesté chargé de surveiller* » ou « *Secrétaire de Sa Majesté chargé de surveiller une circonscription administrative* ».

Sous la dynastie suivante, la dynastie Han (206 av. J.-C. - 220 ap. J.-C.), le nombre des circonscriptions administratives « *Tchui'n* » était porté de 36 à 40 puis en l'an 6 av. J.-C. à 103. Mais celui des circonscriptions de surveillance était réduit dès le début à 13. La première qui environnait la capitale, était sous l'autorité directe de l'Empereur. Le censeur de cette circonscription avait des pouvoirs les plus étendus en comparaison avec ceux des censeurs des autres circonscriptions, puisqu'il surveillait et accusait, outre les fonctionnaires ordinaires de sa circonscription, tous les membres du Gouvernement, sauf le Premier ministre, le Deuxième ministre et le ministre des Affaires militaires.

Les dynasties suivantes avaient toujours maintenu le principe de l'institution, tout en modifiant ses modalités d'application. Sous les dynasties Tang (618-907) et Song (960-1277), on créa à côté des censeurs chargés de surveiller et accuser les fonctionnaires, ceux chargés spécialement de remontrer les torts du souverain. Ceux-ci disparurent sous les Mi'ngs (1368-1644) et les Tsi'ns (1644-1912), et leurs attributions revinrent s'ajouter à celles des censeurs

ordinaires qui subsistèrent jusqu'à la Révolution de 1911-12.

Après l'avènement de la République, on pratiquait un régime représentatif du type occidental. Les droits d'accusation et d'enquête étaient transférés au Parlement. Comme la Constitution des autres pays, la Convention provisoire de 1912 limitait l'exercice du droit d'accusation du Parlement à deux cas seulement : haute trahison du Président de la République et violation de la loi ou manquement aux fonctions par les ministres. A l'égard des autres fonctionnaires, le Parlement ne pouvait qu'inviter le Gouvernement lui-même à agir.

Depuis l'arrivée au pouvoir du Kouomintang, on reprit l'ancienne institution conformément aux directives de Sun-Yat-Sen, fondateur du parti. Celui-ci tenait beaucoup à restaurer cette institution millénaire parce que l'histoire lui montre qu'elle avait rendu d'éminents services aux gouvernements. Il voulait non seulement la restaurer, mais encore la rendre plus indépendante qu'elle n'avait été. En effet, les censeurs de l'ancien régime dépendaient de l'Empereur qui pouvait les garder ou les renvoyer à son gré. Désormais, dans le projet de Sun-Yat-Sen, ceux qui rempliraient les mêmes fonctions seraient garantis par la loi et ne dépendraient que du peuple lui-même. Aussi, dans le sein du Gouvernement national, parallèlement aux Yuans exécutif, législatif, judiciaire et examinateur, fut créé un Yuan censorial dont l'organisation a été réglementée par une loi du 20 octobre 1928 et modifiée depuis à plusieurs reprises dans les détails.

D'après son organisation actuelle, le Yuan censorial est composé de 29 à 49 membres *nommés* par le Gouvernement national sur la présentation du président du Yuan censorial. Ils sont *inamovibles* si ce n'est par leur propre consentement ou s'ils n'ont été l'objet d'une condamnation pénale ou d'une punition disciplinaire. Le Yuan censorial actuel a *deux attributions* : il accuse les fonctionnaires violant la loi ou manquant à leurs fonctions et il contrôle les comptes. Ce sont deux attributions parallèles. En effet, en examinant un compte, on peut souvent découvrir une violation de loi ou un manquement aux fonctions à la charge du fonctionnaire responsable.

Pour l'exercice de ces deux attributions, le Yuan censorial peut procéder à des *enquêtes* quand et où il veut.

Accusation

Une loi relative à l'accusation a été publiée le 29 mai 1929, et modifiée le 24 juin 1932. D'après cette loi, tout membre du Yuan censorial peut accuser un fonctionnaire quelconque qui violerait la loi ou manquera à ses fonctions. Quels sont les manquements aux fonctions? Aucun texte ne nous les précise. C'est là une notion très élastique que le membre du Yuan censorial accusateur se charge de préciser dans chaque cas particulier. L'accusation est portée au Yuan censorial où elle est examinée par trois autres membres désignés par le roulement. Si la plupart d'entre eux, c'est-à-dire deux sur trois membres, considèrent que l'accusation est justifiée, celle-ci est

communiquée à l'autorité compétente chargée de punition disciplinaire.

Si au contraire, ils considèrent que l'accusation ne peut justifier une punition disciplinaire et que le membre accusateur s'y oppose en maintenant son accusation, celle-ci est alors soumise à un nouvel examen des cinq autres membres, dont la décision sera définitive.

A l'heure actuelle, trois organes sont chargés, chacun à l'égard des fonctionnaires déterminés, de se prononcer sur les accusations communiquées par le Yuan censorial :

I. *Comité central de contrôle du Kouomintang.* — Quand il s'agit d'accusations contre les fonctionnaires élus par le Comité exécutif central du Kouomintang tels : le Président et les membres du Gouvernement national, le président et le vice-président de chacun des cinq Yuans exécutif, législatif, judiciaire, examinateur et censorial, c'est le Comité central de contrôle qui les juge.

II. *Commission de punition disciplinaire des fonctionnaires politiques.* — Cette Commission est composée de sept à neuf membres du Gouvernement national. Elle est chargée de juger les fonctionnaires politiques accusés par le Yuan censorial. On entend par fonctionnaires politiques : les ministres, les vice-ministres et les principaux fonctionnaires administratifs des provinces.

III. *Commission de punition disciplinaire des fonctionnaires.* — C'est une Commission dépendant du Yuan judiciaire et composée d'un président, de

nomination spéciale, et de neuf à onze membres, fonctionnaires de première catégorie (v. *supra*). Elle est chargée de juger tous les fonctionnaires accusés, administratifs ou judiciaires, autres que ceux justiciables des deux organes indiqués plus haut. Elle est donc l'organe de punition disciplinaire de droit commun. Ses décisions comportent cinq degrés : révocation, recul de classe, diminution de traitement, inscription de faute et réprimande. L'inscription de faute consiste à inscrire sur un registre la faute commise par le fonctionnaire. Trois inscriptions pendant une seule année donnent lieu automatiquement à la diminution du traitement.

Remarquons que les fonctionnaires d'au-dessous de deuxième catégorie (v. *Supra*) n'ont pas besoin d'être accusés par le Yuan censorial pour recevoir une punition disciplinaire. La loi portant punition disciplinaire des fonctionnaires, du 8 juin 1931, nous dit que leur supérieur hiérarchique chef de l'administration peut déférer directement leur cas à la Commission de punition disciplinaire.

L'accusation du Yuan censorial peut avoir trois origines différentes : d'abord sur l'initiative de ses membres, quand ceux-ci constatent eux-mêmes que tel fonctionnaire viole la loi ou manque à ses fonctions. Ensuite, sur la communication faite par les fonctionnaires chefs des Yuans, des ministères, des Commissions ou des provinces. Ceux-ci doivent, si leur subordonnés violent la loi ou manquent à leurs fonctions, en communiquer les faits et les preuves à l'examen du Yuan censorial (art. 11, loi du 8 juin 1931). Toutefois, pour ceux de leurs subordonnés

appartenant à la deuxième ou troisième catégorie, ils peuvent les déférer directement à la Commission de punition disciplinaire. Enfin, le Yuan censorial peut accuser sur les plaintes ou les dénonciations des particuliers. La loi du 29 mai 1929 dispose que le Yuan censorial doit accepter la communication de ces derniers à ce sujet, mais qu'il n'a pas le droit d'y répondre. Car il accuse, mais ne juge pas. Quoiqu'il en soit, les particuliers possèdent ainsi deux armes contre les fonctionnaires qui violeraient la loi. On a vu, quand nous parlions du Yuan judiciaire, que les particuliers peuvent poursuivre un fonctionnaire devant le Tribunal administratif dans les conditions déterminées. Ici, pour agir contre un fonctionnaire, ils peuvent porter plainte devant le Yuan censorial. Il y a cependant une différence entre elles. Devant le Tribunal administratif, ils peuvent obtenir une satisfaction positive de leur demande, tandis qu'au Yuan censorial, ils peuvent espérer seulement que par leur plainte, une punition disciplinaire soit décidée contre le fonctionnaire dont ils se plaignent.

Pour l'exercice de son droit d'accusation, le Yuan censorial envoie des envoyés-censeurs faire des tournées dans les provinces. Il divisait la Chine en 14 circonscriptions censoriales. Ce nombre est porté à 16 depuis juin 1934. Dans chacune de ces circonscription est un envoyé-censeur. C'est le rétablissement complet de l'ancienne institution censoriale.

Voici quelques chiffres sur les dénonciations ou les plaintes des particuliers reçues par le Yuan censorial et les accusations décidées par celui-ci :

Années	Nombre des dénonciations ou des plaintes des particuliers reçues par le Yuan censorial	Nombre des cas d'accusation	Nombre des fonctionnaires accusés
1931 (à part. de mars).	3.178	78	105
1932	2.144	76	127
1933	2.597	144	257
1934 (jusqu'en nov.) ..	2.553	97	223

(D'après l'*Annuaire Shen Pos*, Shanghai 1935)

Les circonstances actuelles ne nous ont pas permis d'obtenir des statistiques plus récentes. Notons que parmi les fonctionnaires accusés pendant ces 4 ans, figurent un président du Yuan exécutif, quatre diplomates, seize hauts fonctionnaires des provinces, de nombreux fonctionnaires administratifs, judiciaires et financiers, et enfin, un membre du Yuan censorial lui-même.

Contrôle des comptes

C'est la deuxième attribution du Yuan censorial actuel. Elle est exercée non pas par les membres du Yuan censorial, mais par un *ministère des comptes* dépendant du Yuan censorial. Ce ministère est composé de la façon suivante : un ministre, deux vice-ministres, 9 à 12 conseillers des comptes, 12 à 16 conseillers-adjoints des comptes, 8 à 10 inspecteurs, 40 à 60 agents subalternes et des conseillers des comptes, des conseillers-adjoints des comptes, des inspecteurs résidant aux provinces. Les plus importantes affaires du ministère sont décidées à la majorité absolue par

un *Conseil des comptes*, composé de ministre, vice-ministres et les 9 à 12 conseillers des comptes se trouvant au ministère.

D'après la loi du 20 octobre 1928 portant l'organisation du Yuan censorial, les attributions du ministère des comptes sont les suivantes :

- 1° Contrôler l'exécution du budget ;
- 2° Examiner les comptes définitifs et les comptes simples. Les comptes définitifs sont ceux d'une année financière entière et les comptes simples, ceux d'un mois.
- 3° Viser les ordres des ordonnateurs. Sur cette attribution il existe un autre texte. L'article 3 de la loi du 19 avril 1928, relative au contrôle des comptes, dispose que le Trésor ne doit jamais payer sans le visa du *Yuan des comptes*. A cette époque, le ministère des comptes s'appelait encore Yuan des comptes. C'est seulement par la suite qu'il s'est incorporé dans le Yuan censorial et s'appelle ministère. Mais la loi sur le contrôle des comptes reste toujours en vigueur.
- 4° Inspecter les illégalités et les infidélités financières.

Le contrôle du ministère des comptes est ainsi en même temps préventif et répressif. Il l'exerce à l'égard de tous les organes du pays, administratifs ou judiciaires.

Pour la célérité des opérations de contrôle, dans chaque province et dans chaque *ville relevant directement du Yuan exécutif*, il est établi un *Bureau des comptes* composé d'un conseiller des comptes, deux conseillers-adjoints des comptes, un Inspecteur, un

secrétaire et un certain nombre d'agents subalternes. Ce Bureau exerce à l'égard de toutes les administrations de la province ou de la ville dans laquelle il s'est établi les quatre attributions indiquées ci-dessus.

L'article 18 de la loi du 29 octobre 1929 portant l'organisation du ministère des comptes prévoit que les conseillers des comptes, les conseillers-adjoints des comptes et les inspecteurs, ne peuvent être relevés ou suspendus de leurs fonctions que s'ils ont été l'objet d'une condamnation pénale ou d'une punition disciplinaire.

Ajoutons que le ministre des comptes coordonne les attributions de son ministère sous la haute direction du président du Yuan censorial (art. 2 de la même loi).

Enquêtes

Pour l'exercice de ses attributions, le Yuan censorial peut procéder à des enquêtes en nommant des *enquêteurs*. Ceux-ci sont pourvus d'une *carte d'enquête* avec laquelle ils peuvent se présenter à tous les administrations et établissements publics où ils parcourent les registres, les actes publics ou toutes autres pièces administratives ou judiciaires. Les fonctionnaires responsables de ces administrations ou établissements sont tenus de leur donner satisfaction et ne peuvent leur cacher des pièces intéressant l'enquête. En cas de nécessité, les enquêteurs peuvent encore entendre des témoignages (Circulaire du Gouvernement national du 6 juillet 1934 au sujet de *carte d'enquête et des règles de son usage*).

Voilà le Yuan censorial actuel. Il est composé d'une cinquantaine de membres inamovibles nommés et d'un ministère des comptes. Les membres sont chargés de surveiller et d'accuser les violations de lois et les manquements aux fonctions de tout fonctionnaire et le ministère des comptes est chargé de contrôler les comptables et les ordonnateurs du pays entier.

Le projet de Constitution de 1936, tout en maintenant ces principes, y apporte des modifications assez importantes.

D'après le projet, les membres du Yuan censorial seraient désormais *élus* par l'Assemblée nationale des représentants des citoyens (voir Attributions de l'Assemblée nationale). Nous ne nous opposons point à ce mode de nomination. Mais le projet ajoute : « la durée des fonctions des membres du Yuan censorial est de *trois ans*. Ils sont *rééligibles* » (art. 91). C'est là une réforme à notre sens peu heureuse. En effet, d'après le projet, qui sont les électeurs des membres du Yuan censorial ? Les représentants des citoyens. Or, ceux-ci ne sont frappés d'aucune incompatibilité des fonctions. Ils peuvent être en même temps les représentants des citoyens et des fonctionnaires, c'est-à-dire ceux qui font les membres du Yuan censorial et ceux qui seront surveillés et accusés par eux. On en voit tout de suite l'inconvénient. Si les membres du Yuan censorial ne sont élus que pour trois ans et s'ils ont pendant ces trois ans déplu à ses électeurs fonctionnaires, ils peuvent être sûrs qu'ils n'auront plus la voix de ces derniers à la prochaine élection, et cela pourrait influencer beaucoup

sur leur réélection, même s'ils ont accompli leur devoir d'une façon irréprochable. Inversement, s'ils voulaient avoir la certitude d'être réélus, ils seraient obligés de ménager ses électeurs, c'est-à-dire qu'ils ne pourraient plus bien remplir les fonctions à eux assignées par la Constitution. On pourrait nous objecter que les représentants des citoyens ne sont pas nécessairement en même temps des fonctionnaires et que même si quelques-uns d'entre eux le sont, ils ne sont pas nécessairement accusables. Mais à notre sens, l'éventualité qu'ils le seraient suffit pour nous opposer à l'article 91.

Pour bien exercer leurs attributions, les membres du Yuan censorial ont besoin non seulement d'une *indépendance*, mais aussi des *garanties de cette indépendance*. Ces garanties ne peuvent s'obtenir que s'ils sont inamovibles. Nous considérons donc comme nécessaire de maintenir les garanties actuellement à eux accordées. Ils seront élus par l'Assemblée nationale, soit. Mais ils resteront inamovibles et ne pourront être relevés ou suspendus de leurs fonctions par qui que ce soit, que s'ils sont l'objet d'une condamnation pénale ou d'une punition disciplinaire.

L'article 89 nous dit que le Yuan censorial a à sa tête un président et un vice-président élus pour trois ans et qu'ils sont rééligibles. Les attributions du Yuan censorial étant exercées plus par ses membres que par ses présidents, l'observation faite plus haut n'aurait que peu d'importance à l'égard de ces derniers.

A l'heure actuelle, comme on l'a vu, le Yuan censorial ne fait qu'accuser. Le jugement appartient par

contre à d'autres organes dont le principal est la Commission de punition disciplinaire des fonctionnaires dépendant du Yuan judiciaire. L'expérience montre que cette division du travail cause souvent de lenteur aux résultats des accusations. Souvent même, les accusations ne sont pas suivies de décisions de la part de Commission de punition disciplinaire. Devant ces faits, le Yuan censorial duquel ne relève pas la Commission de punition disciplinaire, n'a pas un contrôle efficace sur celle-ci. L'obstacle au fonctionnement de l'institution n'est pas méprisable. Il importe d'y remédier. Aussi, le projet décide que le Yuan censorial a non seulement le droit d'*accusation*, mais aussi celui de *jugement*. Cela fait que désormais le Yuan censorial aura trois attributions : accuser les fonctionnaires qui violeraient la loi ou manqueraient à leurs fonctions; décider des punitions disciplinaires à l'égard de ces mêmes fonctionnaires et contrôler les comptes (art. 87). Ce transfert du droit de punition disciplinaire du Yuan judiciaire en Yuan censorial semble quelque peu contraire au principe de séparation des cinq pouvoirs, d'autant plus qu'on s'est habitué à le voir exercer par le Yuan judiciaire. Mais le Yuan censorial étant un organe spécial chargé de discipliner l'ensemble des fonctionnaires du pays, pourquoi ne peut-il avoir un droit de décision propre à lui ? Le droit de punition disciplinaire devrait, à notre sens, lui être inhérent et c'est seulement quand il l'exerce lui-même qu'il peut remplir pleinement ses fonctions.

Ne craindrait-on pas la « *dictature* » du Yuan censorial qui réunit ainsi entre ses mains le droit d'accuser et celui de juger tous les fonctionnaires ? Aucunement. Il accuse, il prononce des peines disciplinaires, il contrôle les comptes et c'est tout. Il n'a aucune autre attribution. D'ailleurs tous ces pouvoirs sont contrebalancés par ceux des autres Yuans. Il révoque, mais les autres nomment ; il contrôle les comptes, mais en se basant sur le budget établi par le Yuan exécutif et conformément aux lois votées par le Yuan législatif.

Et son arbitraire ? Pas à craindre non plus. On a vu que le contrôle des comptes est exercé par un ministère. Le droit de punition disciplinaire sera certainement exercé par un organe semblable. On irait transporter simplement la Commission de punition disciplinaire du Yuan judiciaire au Yuan censorial ou on en créerait une autre, c'est une simple question d'organisation. Celle qui jugera au Yuan censorial ne sera pas moins impartiale que celle qui juge au Yuan judiciaire.

Passons en revue maintenant les quelques autres articles du projet sur le Yuan censorial.

Droit de question (art. 88). — « Le Yuan censorial, pour l'exercice de ses attributions, peut adresser des questions aux Yuans, aux ministères et aux Commissions conformément à la loi. » D'après la loi actuellement en vigueur, du 20 octobre 1928, portant l'organisation du Yuan censorial, celui-ci peut demander des explications à tous les administrations et établissements publics quand il éprouve des doutes en examinant leurs archives, registres, etc... On fait

allusion là au droit d'enquête du Yuan censorial. Mais les questions ne sont pas uniquement adressées à l'occasion de l'examen des pièces au cours d'une enquête. Elles pourraient être adressées aussi à l'occasion d'une action ou d'une omission des fonctionnaires d'un Yuan, d'un ministère ou d'une Commission. En effet, le Yuan censorial accuse les fonctionnaires dans deux cas : violation de loi et manquement aux fonctions. Une action ou une omission de la part d'un fonctionnaire peut entrer dans l'un ou l'autre de ces cas. Avant de l'accuser, le Yuan censorial doit pouvoir demander préalablement quelques éclaircissements. Il le fera conformément à la loi (art. 88), loi dont nous ne trouvons pas encore le texte.

Procédure et conditions de l'accusation (art. 92 et 93). — « En cas de violation de la loi ou de manquement aux fonctions par les fonctionnaires gouvernementaux ou locaux, l'accusation en est portée devant le Yuan censorial sur la proposition de l'un de ses membres et après l'examen et l'approbation de cette proposition par cinq de ses membres au moins. Néanmoins, pour l'accusation à l'encontre du Président et du Vice-Président de la République, du président et du vice-président des cinq Yuans exécutif, législatif, judiciaire, examinateur et censorial, la proposition doit être faite par dix membres au moins et examinée et approuvée par la majorité absolue de l'ensemble des membres du Yuan censorial. » (Art. 92.)

« L'accusation à l'encontre du Président et du Vice-Président de la République, du président et du

vice-président des quatre Yuans législatif, judiciaire, examinateur et censorial, proposée, examinée et approuvée dans les conditions sus-indiquées, doit être portée devant l'Assemblée nationale. Au cas où celle-ci est dans l'intervalle des sessions, les représentants des citoyens sont invités à la convoquer en session extraordinaire conformément à la loi. Elle décidera s'il y aura lieu ou non de prononcer la révocation des accusés. » (Art. 93.)

Quant à l'accusation à l'encontre du président et du vice-président du Yuan exécutif, établie dans les mêmes conditions, le projet ne nous a pas indiqué de procédure spéciale pour leur révocation. Les auteurs du projet entendent certainement suivre ici la procédure ordinaire. Nous sommes ainsi amenés à nous poser une question : si le Yuan censorial, exerçant son droit de punition disciplinaire, décide la révocation du président ou du vice-président du Yuan exécutif, le Président de la République, devant qui ces derniers sont responsables, est-il tenu de les révoquer ? Et plus généralement, les décisions du Yuan censorial en matière de punition disciplinaire, ont-elles la force exécutoire par elles-mêmes ? Le bon sens nous dicte la réponse affirmative. Le projet aurait dû consacrer à ce sujet un article, cependant il ne l'a pas fait.

Nous proposons d'ajouter immédiatement après les articles qui fixent la procédure et les conditions de l'accusation, un article ainsi conçu : « Les décisions du Yuan censorial en matière de punition disciplinaire sont obligatoires. Le Président de la République et le président des Yuans intéressés sont tenus

de les exécuter conformément à la loi. » Nous entendons donc donner au Yuan législatif le droit de fixer par la loi les détails de cette exécution.

Inviolabilité (art. 94). — « Les membres du Yuan censorial, sauf le cas de flagrant délit, ne peuvent être arrêtés ou détenus qu'avec l'autorisation du Yuan censorial. » C'est le même texte que pour les membres du Yuan législatif. Ceux-ci jouissent en outre de l'irresponsabilité pour leurs opinions émises dans le sein du Yuan législatif. Cette irresponsabilité n'est pas accordée aux membres du Yuan censorial. Cela va de soi. Les membres du Yuan censorial dont l'attribution principale est de surveiller et d'accuser les autres fonctionnaires, doivent être responsables de ce qu'ils disent même à l'intérieur des locaux du Yuan censorial. Il ne faut pas qu'ils puissent être couverts par l'irresponsabilité pour se livrer contre un fonctionnaire à des calomnies ou à des injures qui n'auraient rien à voir ni avec la violation de lois, ni avec le manquement aux fonctions, deux cas déterminés dans lesquels les fonctionnaires peuvent être accusés.

Incompatibilité (art. 95). — « Les membres du Yuan censorial ne peuvent occuper une autre fonction publique ou exercer une profession. » C'est encore le même texte que pour les membres du Yuan législatif. La raison en est la même. Il faut que les membres du Yuan censorial conservent une application et une impartialité complètes dans l'accomplissement de leurs fonctions.

Notons que l'inviolabilité et l'incompatibilité des membres du Yuan censorial, ne sont pas des innovations du projet de 1936. A l'heure actuelle déjà, les membres du Yuan censorial sont inamovibles, inviolables (art. 1 et 2 de la loi du 3 septembre 1929 portant les garanties des membres du Yuan censorial) et ne peuvent occuper une autre fonction publique (art. 51 de la loi du 8 octobre 1928 portant l'organisation du Gouvernement national). L'article 95 du projet a seulement complété l'article 51 de la loi du 8 octobre 1928 en ajoutant que les membres du Yuan censorial ne peuvent non plus exercer une autre profession.

Contrôle d'inconstitutionnalité des lois (art. 140). — « La loi qui est en contradiction avec la Constitution ne produit aucun effet. La question de savoir si une loi est ou n'est pas en contradiction avec la Constitution est décidée par le Yuan judiciaire sur la demande du Yuan censorial dans les six mois après la mise en vigueur de ladite loi. Le détail de cette procédure sera déterminé par une loi ordinaire. » Ce contrôle est ainsi exercé par le Yuan judiciaire et le Yuan censorial ensemble. Par le Yuan judiciaire, parce que celui-ci est chargé d'interpréter les lois et la Constitution (voir plus haut). Par le Yuan censorial, parce que celui-ci a pour fonctions de surveiller et d'accuser toute violation de loi. S'il surveille et accuse toute violation de loi, il est naturel qu'il en est de même pour toute violation de la Constitution.

SECTION VII. — REMARQUES GÉNÉRALES

Nous avons ainsi terminé l'étude sur le Gouvernement d'après le projet de Constitution de 1936. Conformément aux enseignements de Sun-Yat-Sen, les auteurs du projet ont distingué les « *droits du peuple* » des « *pouvoirs gouvernementaux* ». Ces derniers sont au nombre de cinq : exécutif, législatif, judiciaire, examinateur et censorial. On a vu aux pages précédentes que dans le projet, le pouvoir exécutif est entre les mains d'un Président de la République avec un Yuan exécutif, composé des membres responsables devant lui; qu'un Yuan législatif est chargé de faire des lois, de voter les impôts et de contrôler l'exercice de certaines attributions exécutives; qu'un Yuan judiciaire s'occupe du jugement des procès civils, criminels et administratifs et de l'administration judiciaire; qu'un Yuan examinateur, service du personnel de l'Etat, a pour fonctions de recruter les fonctionnaires et de les suivre jusqu'au bout dans l'exercice de leurs fonctions au moyen de surveillance hiérarchique; et enfin, qu'un Yuan censorial, vieille institution plus que millénaire, est chargée, outre son attribution traditionnelle de surveiller et d'accuser tous violations de loi et manquements aux fonctions commis par les fonctionnaires, de contrôler les comptes et les ordonnancements. On a vu aussi que tous ces Yuans législatif, judiciaire, examinateur, censorial, et le Président de la République, indépendants les uns des autres, sont responsables devant un organe suprême de l'exercice des

« *droits du peuple* » : l'Assemblée nationale des Représentants des citoyens.

Que faut-il penser d'un système constitutionnel ainsi organisé?

Au point de vue des rapports entre le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif, ce système s'approche du système présidentiel. Prenons comme exemple les Etats-Unis d'Amérique. Aux Etats-Unis, le Président est élu par le peuple. Abstraction faite du cas d'*impeachment*, le Congrès n'a pas d'action sur sa personne. Seul l'exercice de certaines attributions exécutives est contrôlé par le Sénat, notamment les traités internationaux qui ne peuvent être conclus qu'avec le consentement des 2/3 du Sénat. Inversement, le Président des Etats-Unis a un droit de *veto* sur les lois votées par le Congrès. Avant de devenir exécutoire, toute loi votée par la Chambre des représentants et par le Sénat doit être présentée à la signature du Président. Si celui-ci la désapprouve, il peut dans les dix jours la renvoyer avec ses objections, à la Chambre où elle a pris naissance en premier lieu. La loi ne sera définitive que si elle est votée une seconde fois par chacune des deux Assemblées, à la majorité des deux tiers. A part ces quelques rares interventions de l'un dans l'exercice des attributions de l'autre, la séparation entre les deux pouvoirs exécutif et législatif est rigide.

Or, tout ceci on le retrouve dans le projet de 1936. Le Yuan législatif n'a pas d'action sur la personne du Président de la République qui est élu par l'Assemblée nationale et responsable devant elle. Le Yuan législatif n'a pas d'action non plus sur le Yuan

exécutif dont le président et les membres sont uniquement responsables devant le Chef de l'Etat. Cependant le Yuan législatif vote tout ce qui concerne le budget, la proclamation de l'état de siège, l'amnistie, la déclaration de guerre, la conclusion de paix, les traités et toutes autres questions internationales importantes. Par contre, le Président de la République peut exercer un droit de *veto* à l'égard de toute loi votée par le Yuan législatif et inviter celui-ci à procéder à une seconde délibération. Toute loi mise en seconde délibération par le Président de la République ne sera définitive que si elle est votée par le Yuan législatif avec une majorité des 2/3 des membres présents. Quand il s'agit d'un traité ou d'une loi proprement dite (voir attributions du Président de la République), même si le texte est voté une seconde fois par le Yuan législatif avec une majorité des 2/3, le Président de la République a le droit, ce que ne possède pas le Président des Etats-Unis, de le porter devant l'Assemblée nationale afin de referendum.

D'autre part, on a vu que le Président de la République peut prendre en cas de nécessité, toutes décisions et mesures qui devraient en temps ordinaire être votées préalablement par le Yuan législatif, sauf à les soumettre à la ratification de celui-ci dans les trois mois.

En conséquence, au point de vue des rapports entre les pouvoirs exécutif et le pouvoir législatif, on peut dire que le projet de 1936 a adopté un système présidentiel dans lequel le Président de la République a des pouvoirs étendus.

En ce qui concerne le pouvoir judiciaire, l'originalité du projet de 1936 n'est pas saillante non plus. Il faut cependant dire que l'indépendance du pouvoir judiciaire est plus accentuée que dans la Constitution de tous autres pays. L'administration judiciaire ne fait plus partie du pouvoir exécutif et dépend d'un organe indépendant : le Yuan judiciaire, dont le président est nommé par le Président de la République, mais n'est responsable que devant l'Assemblée nationale. D'autre part, la justice civile et la justice administrative sont bien séparées et relèvent des tribunaux différents, mais le Tribunal administratif comme la Cour Suprême dépend du Yuan judiciaire et non du Yuan exécutif.

Restent le Yuan examinateur et le Yuan censorial. Ce sont deux organes qui marquent le plus d'originalité dans le projet de 1936. L'un et l'autre qui aux autres pays font respectivement partie du pouvoir exécutif et du pouvoir législatif, sont faits de *pouvoirs indépendants*. En vaut-il vraiment la peine ? Est-il nécessaire d'avoir pour l'Etat un Service de personnel et un Service de surveillance indépendants ? D'après ce que nous avons dit au cours de ce chapitre, nous n'y voyons que des avantages. Un Service centralisateur et indépendant du personnel de l'Etat a l'avantage notamment de standardiser la capacité des fonctionnaires du pays entier et d'élever par là même le niveau du rendement général de l'administration et des tribunaux. Quant au Service de surveillance, il est vrai qu'il existe déjà une surveillance hiérarchique, mais cela ne saurait suffire. Un proverbe chinois disait : « Mandarin et mandarin

se défendent. » Dans une même administration, quand un fonctionnaire est critiqué, les autres prennent souvent parti pour lui, comme souvent ils ont une responsabilité commune. Il n'en va pas toujours autrement pour un supérieur hiérarchique à l'égard de ses subordonnés. D'autre part, quand on a été ensemble dans un service pendant un temps assez long, une sorte d'amitié peut naître à côté des relations ordinaires des collègues. Un attachement mutuel peut se faire sentir entre un chef de service et ses collaborateurs. Cette amitié et cet attachement mutuel font souvent disparaître l'impartialité des uns dans le traitement des affaires publiques où seraient impliqués les autres. Enfin, ce qui est pire, il peut exister entre les fonctionnaires d'une même administration une sorte d'association tacite ou complicité sous-entendue, destinée à nuire aux intérêts publics. Quand un chef de service se conduit ainsi, on ne peut plus espérer qu'il contrôle à ce point de vue ceux qui sont sous ses ordres. Une surveillance à part, installée à l'extérieur des administrations est donc nécessaire. Et cette surveillance, pour qu'elle soit efficace, doit être indépendante.

En France, il existe le Conseil d'Etat qui veille aux intérêts publics. Mais il joue le rôle que le Tribunal administratif joue en Chine, c'est-à-dire qu'il ne statue que sur la demande des intéressés, tandis que l'action du Yuan censorial est essentiellement spontanée. On a vu que le Yuan législatif n'a pas le droit d'accusation que possède ordinairement un Parlement. Ce droit est laissé au Yuan censorial

dont l'action s'étend du Président de la République jusqu'à un simple agent subalterne.

En somme, voici l'agencement du système : aux fonctionnaires, on applique en principe le système de surveillance hiérarchique. Des notes sont périodiquement envoyées au ministère de l'Examen et du Classement (dépendant du Yuan examinateur, voir plus haut), où on les inscrit sur le dossier individuel du fonctionnaire et prend des décisions nécessaires. A côté de cette surveillance hiérarchique qui est faillible et pour la compléter, est celle du Yuan censorial. Tandis qu'au ministère de l'Examen et du Classement, on s'occupe en même temps de châtiments et de récompenses des fonctionnaires en se fiant à la surveillance hiérarchique, le Yuan censorial se borne à surveiller et à accuser tous violations de lois et manquements aux fonctions commis par les fonctionnaires, au moyen d'observations directes et d'enquêtes. En troisième lieu, contre les décisions prises contrairement à la loi par les fonctionnaires, les particuliers peuvent intenter un procès devant le Tribunal administratif (dépendant du Yuan judiciaire) dans les conditions déterminées. En ce dernier cas, la personne des fonctionnaires n'est pas en jeu. Il n'y est question que de leurs décisions.

Le Gouvernement à cinq pouvoirs, établi depuis 1928, fonctionne jusqu'ici de façon satisfaisante. Il est certain que son fonctionnement a été beaucoup facilité par la coordination assurée par le Gouvernement national qui est irresponsable et surtout par le Conseil politique du Comité exécutif central du Kouomintang. Quand celui-ci rendra l'exercice des

« *droits du peuple* » au peuple lui-même, l'Assemblée nationale ne pourra toujours être en session. La tâche de coordination des efforts gouvernementaux incombera principalement au Président de la République. C'est ainsi que l'article 45 du projet prévoit que celui-ci peut convoquer le président des cinq Yuans pour conférer sur les questions intéressant plus de deux Yuans. Avec un peu de bonne volonté, on n'aura pas plus de peine à faire marcher le système qu'à l'heure actuelle. Si, éventuellement, un conflit ne peut être résolu par cette conférence d'*inter-Yuans*, on aura toujours la ressource de recourir à l'Assemblée nationale qui décidera de tout.

CHAPITRE V

L'ADMINISTRATION LOCALE

La Chine Etat fédéral ou la Chine Etat unitaire ? Ce problème a été fort agité en Chine aux environs de 1920 au moment où rendus pessimistes par l'anarchie passagère qui y régnait à cette époque, beaucoup d'esprits, séduits par la prospérité de la République fédérale de l'Amérique du Nord, pensaient que la Chine ne pouvait sortir de sa situation actuelle qu'en adoptant le fédéralisme des provinces. Ce courant d'idées a même donné lieu à des travaux législatifs. En 1920 et 1921, on a vu plusieurs provinces voter et publier des Constitutions particulières en se comportant comme des Etats particuliers d'un Etat fédéral. Mais la majorité du pays était contre la Constitution fédérale. Aussi, aucune des Constitutions provinciales ainsi votées et publiées ne fut appliquée et celles qui n'ont pas été votées restèrent à l'état de simple projet.

Sun-Yat-Sen était parmi ceux qui s'opposèrent à la Constitution fédérale de la Chine. Il parlait ainsi des partisans du régime fédéral (Sun-Yat-Sen : *Principe de la souveraineté du peuple*, 4^e conférence, faite le 13 avril 1924) : « Ils voudraient diviser la Chine unie à l'origine en une vingtaine d'unités indépendantes pour les unir après. Cette sorte de conception et de pensée sont *erronées à l'extrême*. Après l'indépendance américaine, pourquoi a-t-on établi un Etat fédéral ? Parce que les 13 colonies étaient à l'origine divisées et indépendantes et qu'on ne pouvait les unir en un Etat unitaire. Quant

à notre pays, il est unitaire depuis plus de 20 siècles. On peut remonter en commençant par la dynastie Tsi'n (1644-1912) aux Mi'ngs (1368-1644) aux Yuans (1277-1368), aux Songs (960-1277), aux Tangs (618-907) et jusqu'aux Hans (206 av. J.-C., à 220 ap. J.-C.) pour constater qu'il en est ainsi. D'ailleurs, dans notre histoire, les périodes de crise étaient toujours celles où l'unité nationale était brisée et les périodes de prospérité étaient toujours celles où le pays était le plus unitaire. »

Depuis longtemps, on ne parle plus de fédéralisme en Chine. Le pays est unitaire.

Mais Sun-Yat-Sen n'était pas un centralisateur. Il chérissait le système du *self-government local* qu'il considérait comme la base de la souveraineté du peuple. D'après lui, il ne faut pas tenir à un principe absolu de centralisation ou de décentralisation, mais il faut faire une répartition des compétences entre le Gouvernement et l'administration locale, *d'après la nature même des choses*. Toutes affaires qui, par leur nature, ont besoin d'être dirigées par des vues d'ensemble, sont de la compétence du Gouvernement ; toutes celles dont la solution doit varier suivant les localités, ressortent à l'administration locale. (art. 17, « *Principes de reconstruction de l'Etat* »). Au fond, dirions-nous, c'est encore le système de *décentralisation* que Sun-Yat-Sen a adopté tout en évitant le nom.

Ce principe de *répartition naturelle* des compétences est suivi par le Kouomintang comme tous les autres principes proclamés par Sun-Yat-Sen. Il figure à l'art. 59 de la Convention de 1931 qui est actuellement en vigueur. Il est passé aussi dans le projet de Constitution de 1936, où quelques articles de principe sont consacrés à l'administration locale. Remarquons que le projet originel précédant celui de 1936, était plus détaillé sur l'administration locale que ce dernier ne l'est. Les au-

teurs du projet de 1936 ont voulu ainsi assouplir sur ce point la future Constitution de la République.

SECTION I. — DIVISION ET ORGANISATION ADMINISTRATIVES
DE LA CHINE

On a vu quand nous parlions du Yuan censorial, que la Chine était divisée en 36 circonscriptions administratives sous la dynastie Tsi'n (221 av. J.-C., 206 av. J.-C.) et que leur nombre est porté de 36 à 40 puis en l'an 6 av. J.-C. à 103 sous la dynastie Han (206 av. J.-C. - 220 ap. J.-C.). Ces circonscriptions étaient subdivisées en sous-circonscriptions. Cela faisait *deux degrés* dans la division administrative. Sous la dynastie Tang (618 à 907), fut établi le système à *trois degrés*. Le pays était divisé en 10 « *Tao* » ou zones subdivisées en « *Tchéou* » qui, à leur tour, étaient subdivisés en « *Sui'en* ». Les *trois* degrés étaient maintenus sous la dynastie Song (960 à 1277), mais on diminuait souvent l'étendue des circonscriptions au premier degré. Le pays était divisé d'abord en 15 « *Lou* » ou zones (997), puis en 18 (1023), puis en 20 (1078) et enfin en 26 (1101). Sous les Mi'ngs (1368-1644) et Tsi'ns (1644-1912) et sous la République jusqu'à l'arrivée au pouvoir du Kouomintang (1912-1928), c'était encore le système de *trois degrés* qui était pratiqué. On divisait le pays en *provinces*, sous les *provinces* on avait les « *Fou* » (sous l'Empire) ou « *Tao* » (sous la République) sous lesquels étaient les « *Sui'en* ».

A partir de 1928, les « *Tao* » ont été supprimés. On revient au système de *deux degrés* : *province* et « *Sui'en* ». Chaque province contient une soixantaine à une centaine de *Sui'en*. La riche et grande province de Se-tchouen dans laquelle se trouve la ville de Tchonking en compte 148. La tâche de contrôle incombant à la province est donc très lourde.

En 1930, quand le général Tchiang-Kaï-Chek entreprenait des campagnes anti-communistes dans la province de Kiangsi (qui compte 83 Sui'en), il constata le faible rendement administratif de la province résultant des liaisons peu efficaces entre le gouvernement provincial et les sous-préfets. Il proposa alors au Yuan exécutif de créer entre la province et les Sui'en une institution intermédiaire chargée de contrôler l'administration d'une partie de province. Le 6 août 1932, le Yuan exécutif publia un *règlement provisoire de l'Inspection administrative*. Puis, le 25 mars 1936, un autre *règlement provisoire*, abrogeant le précédent et portant *l'organisation de l'Inspection administrative*, fut publié par le Yuan exécutif. D'après son article 1; le Yuan exécutif « peut », pour augmenter le rendement administratif, faire diviser les provinces en des *zones d'inspection administrative* dans chacune desquelles est nommé un *Inspecteur spécial administratif* chargé de surveiller, de diriger et de coordonner les activités administratives des Sui'en et des villes compris dans la zone. La création de ces zones d'inspection administratives est donc *facultative*. D'autre part, le règlement spécifie que l'Inspection administrative est un *organe auxiliaire* du gouvernement provincial. En conséquence, il ne s'agit pas d'une division administrative proprement dite.

Malgré tout, on constate en Chine une tendance marquée à revenir à la division administrative en *trois degrés*. On y est contraint par la force des choses puisque les provinces étant trop grandes, ne peuvent exercer un contrôle efficace sur tous les sui'en compris dans leur ressort respectif.

A. - La Province

A l'heure actuelle, chaque province a à sa tête un gouvernement provincial dont l'organisation est réglementée par une loi du mois de novembre 1926, modifiée

le 3 février 1930 et le 23 mars 1931. Le gouvernement provincial est composé d'un collège de 7 à 9 membres nommés par le Gouvernement national, dont l'un est le président, d'un secrétariat et de 4 bureaux : affaires civiles, finances, éducation et travaux publics. En cas de nécessité peuvent être créés un bureau des industries et du commerce et d'autres organes spéciaux. Dans les provinces où n'existe pas le bureau des industries et du commerce, ses attributions sont exercées par le bureau des travaux publics.

Chaque bureau est dirigé par un directeur désigné par le Gouvernement national parmi les membres du gouvernement provincial. Le secrétariat a à sa tête un secrétaire général. Les bureaux et le secrétariat peuvent, suivant les cas, répartir leurs attributions entre deux ou plusieurs sections, dont chacune a un chef et 4 à 12 fonctionnaires. En cas de besoin, les bureaux peuvent avoir en outre, des ingénieurs-chefs, des ingénieurs, des ingénieurs-adjoints et des inspecteurs. Leur nombre est déterminé par le gouvernement provincial.

Le gouvernement provincial exerce ses attributions par un Conseil composé de ses membres. Elles sont les suivantes :

a) Dans les limites fixées par les lois et les décrets et à l'égard des affaires *administratives* de la province, donner des ordres et légiférer. Mais les règlements qui limitent les libertés des habitants ou augmentent leurs charges, ne peuvent être exécutés qu'après l'approbation du Gouvernement national.

b) Suspendre ou annuler les décisions de tous ses organes dépendants, qu'il considère comme violant la loi, dépassant la compétence ou présentant d'autres vices.

c) Délibérer et décider sur les questions suivantes :

1° Augmentation ou modification des charges des habitants ;

2° Fixation et modification des divisions administratives locales ;

3° Le budget et les comptes de la province ;

4° Disposition des propriétés provinciales ;

5° Création des entreprises provinciales ;

6° Exécution des affaires confiées par le Gouvernement national ;

7° Contrôle du self-government local ;

8° Nomination et révocation des fonctionnaires provinciaux dépendant du gouvernement provincial ;

Le Conseil du gouvernement provincial est convoqué et présidé par le président du gouvernement provincial.

Le président du gouvernement provincial représente ce gouvernement, exécute les décisions de son Conseil, contrôle le fonctionnement de tous les organes administratifs de la province et expédie les affaires courantes et urgentes.

Le président et les membres du gouvernement provincial ne peuvent occuper une fonction publique dans une autre province, ni être des militaires en service.

B. - L'Arrondissement

Sui'en ou arrondissements sont la base du self-government. Mais ils n'en sont pas l'unité finale. Ils sont eux-mêmes subdivisés en *divisions*, celles-ci sont subdivisées à leur tour en *campagnes*, ou en *bourgs* suivant qu'il s'agit d'agglomération de maisons d'habitation en campagne ou de gros villages où il y a des rues, des boutiques et des marchés. Chaque campagne ou bourg est composé de 100 à 1.000 familles dont *toutes les cinq* et *toutes les vingt-cinq* constituent les *bases dernières* de l'organisation. Ainsi, l'organisation du self-government comprend *cinq degrés* : l'arrondissement, les divisions, les campagnes ou les bourgs, toutes les vingt-cinq familles (en chinois *Lu*) et toutes les cinq familles (en chinois *Lǐn*).

L'organisation des arrondissements est réglée par une loi du 5 juin 1929. D'après cette loi, les arrondissements sont distingués en 3 classes suivant leur étendue, leur population et les contributions payées par celle-ci.

Chaque arrondissement a à sa tête un sous-préfet et un Conseil d'arrondissement. Chaque division d'arrondissement a un chef, ainsi que chaque campagne, chaque bourg, chaque Lu et chaque Li'n. Le sous-préfet est élu par les habitants ou nommé par le Gouvernement suivant que l'arrondissement a ou n'a pas terminé ses préparatifs du self-government. La loi se réfère sur ce point à l'article 8 des « *Principes de reconstruction de l'Etat* » de Syn-Yat-Sen qui est ainsi conçu : « Pendant la période éducative, le Gouvernement devra envoyer dans chaque arrondissement des personnes qui auront été reçues à l'examen et entraînées, pour aider les habitants aux préparatifs du self-government. Quant un arrondissement aura sa population recensée, son territoire topographié, sa police bien établie, ses routes reconstruites ; et quand les habitants auront reçu l'entraînement à l'exercice des « *droits du peuple* », accompli leurs devoirs civiques et prêté le serment de pratiquer la doctrine révolutionnaire, il pourra faire élire par ces derniers un agent exécutif et un conseil délibérant et il jouira du complet self-government. » Il convient de remarquer que jusqu'à maintenant, la plupart des sous-préfets sont nommés.

Avant que le sous-préfet d'un arrondissement soit devenu électif, les chefs de division sont élus ou nommés suivant les circonstances déterminées par le gouvernement provincial.

Avant que les chefs de division d'un arrondissement ne soient élus, les chefs de campagne et les chefs de bourg sont désignés par le sous-préfet parmi les candidats présentés par l'assemblée des habitants.

Les chefs de Lu et de Li'n sont élus par les 25 ou les 5 familles.

Dans les arrondissements où le sous-préfet et les chefs de division sont électifs, il existe une assemblée des habitants de l'arrondissement et des assemblées des habitants de la division, comme il en existe pour les campagnes et les bourgs. Ces assemblées exercent à l'égard de leurs élus, les « *droits du peuple* » : élection, révocation, initiative législative et referendum.

Le sous-préfet, sous la surveillance du gouvernement provincial, dirige le self-government de l'arrondissement et exécute les décisions du Gouvernement national et celles du gouvernement provincial. Dans les limites fixées par les lois, les décrets et les règlements provinciaux, il peut prendre des règlements spéciaux valables pour son arrondissement après l'approbation du Conseil d'arrondissement. Il est assisté dans l'exercice de ses attributions par un secrétaire et divers bureaux.

Le Conseil d'arrondissement a fait l'objet d'une loi du 10 août 1932. D'après cette loi, il est l'organe représentatif des habitants de l'arrondissement. Il est élu par eux et comprend 15 membres pour les arrondissements dont la population ne dépasse pas 150.000 habitants. Pour ceux qui en comptent plus, tous les 30.000 habitants de plus donnent droit à l'élection d'un membre supplémentaire.

Le Conseil d'arrondissement délibère et décide sur les questions suivantes :

a, L'accélération des préparatifs du self-government de l'arrondissement ;

b) *La confection des règlements spéciaux valables pour l'arrondissement ;*

c) *Le budget et les comptes de l'arrondissement ;*

d) Les recettes et l'emprunt public de l'arrondissement et autres questions concernant l'augmentation des charges des habitants ;

e) Les questions concernant les propriétés et les entreprises publiques de l'arrondissement ;

f) La vie des habitants et l'assistance publique ;

g) L'enseignement de l'arrondissement et autres questions culturelles ;

h) Les initiatives législatives présentées par les habitants ;

i) Les questions mises en délibération par le sous-préfet ;

j) Toutes autres créations ou améliorations proposées ;

Le Conseil d'arrondissement tient une session ordinaire tous les trois mois. Le sous-préfet ou 1/5 de ses membres peut le convoquer en session extraordinaire. La session ordinaire ou extraordinaire ne doit pas durer plus d'un mois.

Les décisions du Conseil d'arrondissement sont communiquées au sous-préfet pour exécution. Si celui-ci ne les exécute pas, ou les exécute d'une façon incorrecte, le Conseil d'arrondissement peut faire appel à l'autorité supérieure compétente.

Si le sous-préfet a des objections à faire aux décisions du Conseil d'arrondissement, il peut les lui renvoyer avec ses objections en lui demandant une nouvelle délibération. Si plus des 2/3 des conseillers se prononcent pour le maintien de ces décisions, le sous-préfet, s'il persiste aussi dans sa position, doit les soumettre aux habitants de l'arrondissement, afin de referendum.

A l'égard des conseillers d'arrondissement, les habitants peuvent exercer le droit de révocation.

Les conseillers d'arrondissement sont élus pour deux ans, ils sont rééligibles. Ils ne peuvent occuper une autre fonction publique dans l'arrondissement. En outre, il leur est interdit expressément par la loi de faire des recommandations ou des demandes de faveurs au sous-préfet. On a voulu ainsi maintenir leur désintéressement

et leur impartialité dans le traitement des affaires publiques.

Ajoutons que chaque division d'arrondissement et chaque campagne ou bourg ont à côté de leur chef élu, un organe collégial de contrôle également élu, qui exerce à l'égard de ce dernier, c'est-à-dire le chef de division ou le chef de campagne ou bourg, un contrôle semblable à celui qu'exerce le Conseil d'arrondissement à l'égard du sous-préfet.

C. - La Ville

A côté des provinces et des arrondissements, il existe en Chine, une autre organisation administrative : les villes. Ce sont des arrondissements qui présentent certaines conditions spéciales au point de vue politique, économique ou de population et auxquels on juge utile d'appliquer un statut un peu différent de celui des autres arrondissements. Leur organisation est réglementée par une loi du 20 mai 1930.

D'après cette loi, les villes sont de deux catégories, villes dépendant directement du Yuan exécutif et villes dépendant d'un gouvernement provincial. Les villes dépendant directement du Yuan exécutif sont celles qui remplissent une des conditions suivantes : 1° La capitale; 2° Villes qui comptent plus de 1 million d'habitants ; 3° Villes qui présentent des intérêts spéciaux au point de vue politique ou économique.

Toutefois, si les villes qui remplissent une des deux dernières conditions sus-indiquées, se trouvent où il y a un gouvernement provincial, c'est-à-dire si elles sont le chef-lieu d'une province, elles dépendent du gouvernement provincial de cette province.

A l'heure actuelle, 4 villes dépendent directement du Yuan exécutif : Nankin, Shanghai, Pépi'n (Pékin) et Tsin-Tao. Comme exemple de celles qui remplissent la

condition 2° et 3°, mais qui dépendent d'un gouvernement provincial, on peut citer : Canton, Tien-tsi'n et Si-an.

Toute agglomération comptant plus de 300.000 habitants, ou en comptant plus de 200.000 mais ayant plus de la moitié de ses revenus recouvrés par les patentes et les impôts fonciers, peut être instituée en ville dépendant du gouvernement provincial de la province dans laquelle elle se trouve. Aujourd'hui, presque tous les chefs-lieux de province sont des villes de cette catégorie.

Au point de vue du self-government, les villes sont divisées comme les arrondissements en *divisions*, puis en *quartiers* (correspondant aux campagnes et aux bourgs des arrondissements), en *Lu* et en *Li'n*. Chaque ville est administrée par les organes suivants :

1° *Un maire* qui est toujours nommé, ce qui le différencie du sous-préfet qui doit, en principe, être élu. Le maire dans l'exercice de ses fonctions est assisté d'un secrétariat et de divers bureaux (affaires sociales, sécurité publique, finances, travaux publics, éducation, hygiène publique, etc.), dont les fonctionnaires sont tous nommés.

2° *Un Conseil municipal* — dont l'organisation a fait l'objet d'une loi du 10 août 1932, donc le même jour que la loi portant organisation du Conseil d'arrondissement. Ces deux lois sont identiques, sauf quelques détails.

Le Conseil municipal est composé de 15 membres pour une ville de 200.000 habitants. Au-dessus, tous les 50.000 habitants en plus donnent lieu à l'élection d'un conseiller supplémentaire.

Les conseillers municipaux sont élus pour un an au lieu de 2 ans pour les conseillers d'arrondissement. Comme ces derniers, ils sont rééligibles.

Le Conseil municipal tient une session ordinaire tous les deux mois, au lieu de tous les trois mois pour les Conseils d'arrondissement. D'autre part, la session de

ces derniers ne doit pas durer plus d'un mois, tandis qu'il n'y a pas de limite fixée par la loi pour les Conseils municipaux.

Toutes ces différences s'expliquent par le fait qu'en comparaison avec les arrondissements, les villes sont en général des centres commerciaux ou industriels, leur population est plus flottante et leurs besoins sont plus multiples.

3° *Les Chefs de division, de quartier, de Lu et de Li'n* qui sont élus par les habitants de division, de quartier, de Lu et de Li'n. Mais les chefs de division ne deviennent électifs qu'après une décision du ministre de l'Intérieur, dont voici le processus :

Ils sont d'abord nommés. Les chefs de division nommés, doivent dans un an après leur nomination, convoquer dans tous les quartiers de leur division respective, une assemblée des habitants pour élire le chef de quartier et créer un *Bureau de quartier*. Six mois après la création de tous les Bureaux de quartier de la division, un envoyé du ministère de l'Intérieur vient inspecter sur place et décide de la date à laquelle le chef de division devient électif.

4° *Les Commissions de contrôle de division et de quartier*. — Ces Commissions sont élues par les habitants de chaque division ou de chaque quartier en même temps qu'ils élisent le chef de division ou le chef de quartier. Elles exercent à l'égard des chefs de division ou des chefs de quartier, un rôle semblable à celui du Conseil municipal à l'égard du maire.

5° *Les assemblées des habitants de division, de quartier, de Lu et de Li'n*. — Ces assemblées exercent les quatre « *droits du peuple* » : élection, révocation, initiative législative et referendum.

Ainsi, à l'heure actuelle, la division administrative en Chine est de deux degrés et comporte trois sortes d'or-

ganisations : provinces, arrondissements et villes. Ces dernières dépendent, soit directement du Yuan exécutif comme les provinces, soit d'un gouvernement provincial comme les arrondissements.

La province est gouvernée par un gouvernement collégial de plusieurs membres, et n'a pas d'autre organe délibérant que ce collège exécutif lui-même. Les arrondissements ont à leur tête un agent exécutif élu ou nommé à côté duquel est un Conseil d'arrondissement élu. Enfin les villes sont administrées, chacune par un maire nommé et un Conseil municipal élu.

Tous ces organes possèdent des pouvoirs propres en matière de législation locale et exercent leurs attributions financières et économiques sous la tutelle administrative. La décentralisation du système est donc assez marquée. Pour encore en bien préciser la portée, le Conseil politique central du Kouomintang a adopté et publié le 6 mars 1935 une série de *principes sur la répartition des compétences entre le Gouvernement et l'administration locale*. On sait que (voir Introduction) ce Conseil est l'organe suprême qui émet dans l'intervalle des sessions du Comité central exécutif du Kouomintang, toutes les directives politiques, législatives, financières et militaires à exécuter par le Gouvernement national. Voici les plus importants de ces principes :

I. - En matière de législation administrative, le Yuan législatif doit se contenter de fixer les principes et laisse aux soins de l'administration locale, la réglementation des dispositions de détail, et des modalités d'application en vue d'obtenir une meilleure adaptation de la législation dans l'espace et dans le temps.

II. - En matière d'entreprises locales touchant l'ensemble de la vie nationale, le Yuan exécutif doit fixer préalablement les principes pour servir de guide à l'administration locale. Celle-ci, avant de créer une de ces entreprises, doit établir des plans et des budgets pour les

soumettre à l'autorisation du pouvoir central. Celui-ci, après avoir autorisé, doit laisser se développer librement l'entreprise et ne doit plus intervenir que périodiquement pour examiner ce qu'a réalisé l'administration locale. Ce sont notamment les entreprises suivantes :

- 1° Les grands travaux hydrauliques : digues, irrigation, etc... ;
- 2° Le développement des communications ;
- 3° L'exploitation des mines importantes ;
- 4° Les principales exploitations agricoles ;

III. - En matière de finances, la perception des revenus de l'Etat doit être séparée de celle des impôts locaux. L'administration locale peut être subventionnée par l'Etat en cas d'insuffisance de ses propres revenus. Mais les subventions se limitent aux dépenses des entreprises et doivent être affectées à une entreprise *déterminée*. L'affectation ainsi fixée ne peut être modifiée par l'administration locale qu'avec l'autorisation de l'Etat.

IV. - En matière de forces armées, l'administration locale dispose des unités de police, dont l'effectif et la composition sont déterminés par le pouvoir central. Pour leur entraînement, l'administration locale jouit d'une entière liberté.

V. - Est de la compétence exclusive de l'Etat : La monnaie. Sont de la compétence exclusive de l'Etat mais par une délégation ou une autorisation spéciale du pouvoir central, une administration locale peut s'en occuper :

- 1° Les questions concernant l'économie dirigée ;
- 2° Les industries lourdes et les industries ayant rapport avec la défense nationale.

Enfin, doivent être autorisés par l'Etat : les emprunts publics locaux.

De ces principes, qui sont plus que des lois, on peut conclure qu'à l'heure actuelle, la Chine est un pays *décen-*

tralisé ou si on aime mieux l'expression employée par Sun-Yat-Sen, elle pratique une *répartition* « *naturelle* » ou « *équilibrée* » des *compétences* entre le Gouvernement et l'administration locale.

SECTION II. — LES DISPOSITIONS DU PROJET DE 1936

Le projet de Constitution de 1936 maintient, au point de vue de division administrative, les deux degrés et les trois organisations, c'est-à-dire : les provinces, les arrondissements et les villes. Il apporte quelques modifications à l'organisation des autorités provinciales.

Quant aux arrondissements et aux villes, les dispositions du projet contiennent presque les mêmes principes que ceux qui sont actuellement en vigueur.

A. - La Province

On a vu plus haut que la province est aujourd'hui gouvernée par un collège de 7 à 9 membres et que ce collège est en même temps un organe exécutif et un organe délibérant. Le projet apporte à ce sujet une double modification : La province aura un Préfet comme agent exécutif et un Conseil provincial comme organe délibérant.

Le Préfet est nommé par le pouvoir central pour 3 ans et est révocable par lui (art. 99). Il a pour fonctions, d'une part, d'assurer l'exécution des lois et des décrets dans la province, et d'autre part, de surveiller le self-government local (art. 98). Il est donc avant tout un agent du pouvoir central.

La nomination du préfet par le Gouvernement a soulevé des discussions. On s'oppose à ce mode de nomination en invoquant notamment l'art. 16 des « *Principes de reconstruction de l'Etat* » de Sun-Yat-Sen, qui est ainsi conçu : « Quand tous les arrondissements d'une province seront arrivés au complet self-government, com-

mençera pour cette province, la période constitutionnelle. Une assemblée représentative des habitants de la Province *élira* un préfet qui surveillera le self-government provincial. Quant aux affaires qui sont de la compétence de l'Etat, le préfet se conformera aux directives du Gouvernement ».

Or, cet article, dit-on, prévoit expressément l'élection du préfet. Pourquoi les auteurs du projet ne suivent-ils pas l'enseignement du fondateur de la République ?

Mais toujours est-il que, sur ce point, le projet n'a pas suivi les « *Principes de reconstruction de l'Etat* » de Sun-Yat-Sen. Nous n'y voyons aucun inconvénient. Dans ses écrits, Sun-Yat-Sen a beaucoup insisté sur les 4 « *droits du peuple* » sur les 5 *pouvoirs du Gouvernement*, mais non pas sur l'élection du préfet. Cela prouve qu'il n'a pas prêté beaucoup d'attention à la question et il n'est pas sûr que s'il vivait encore aujourd'hui, il persisterait dans son opinion. D'autre part, au point de vue pratique, le préfet étant un agent de liaison entre le pouvoir central et les arrondissements, pour l'unité politique et administrative du pays, il vaut beaucoup mieux qu'il soit nommé et non pas élu. D'ailleurs, cela ne nuit pas aux droits des citoyens, ni au self-government proprement dit, dont la base territoriale est l'arrondissement et non pas la province.

Le Conseil provincial est élu par les conseillers d'arrondissement et municipaux, donc *indirectement* par les habitants. Il est composé d'autant de membres qu'il y a d'arrondissements et de villes dans la province, chaque arrondissement ou chaque ville en élisant un. Les conseillers provinciaux sont élus pour 3 ans et sont rééligibles (art. 100).

Est-il préférable que les conseillers provinciaux soient élus directement par les habitants ? Il ne nous semble pas. En effet, la base du self-government étant l'arrondissement, il faut que celui-ci possède des pouvoirs pro-

pres assez étendus pour bien se gouverner. Or, si le Conseil provincial était élu directement par les habitants, il se constituerait un organe délibérant ayant pour cadre la province et qui exercerait à l'égard des Conseils d'arrondissement et municipaux, un contrôle qui ajoute à celui exercé par le préfet. Si, au contraire, le Conseil provincial était élu comme le décide le projet, non directement par les habitants, mais par les Conseils d'arrondissement et municipaux, ceux-ci pourraient alors, par l'emploi du droit de révocation, avoir une action directe sur leur représentant au Conseil provincial. Celui-ci deviendrait, non pas tant un organe de contrôle vis-à-vis des Conseils d'arrondissement et municipaux, qu'un organe qui contre-balancerait l'autorité du préfet. La loi donnera sans doute au préfet des pouvoirs propres de contrôle sur le self-government de la province, mais il est certain aussi qu'il en exercera beaucoup de concert avec le Conseil provincial. Le projet qui décide que le Conseil provincial est élu par les Conseils d'arrondissement et municipaux, consolide donc la position de ces derniers et par là même, celle des arrondissements et des villes à l'égard du préfet.

Le projet renvoie aux lois ordinaires tout ce qui concerne l'organisation de la préfecture, l'organisation et les attributions du Conseil provincial et l'élection et la révocation des conseillers provinciaux.

Enfin, l'art. 102 prévoit que, pour les régions qui ne sont pas instituées en province, leur organisation administrative sera déterminée par une loi. On fait allusion ici au Thibet et à la Mongolie extérieure qui sont jusqu'ici appelés « Territoires » et jouissent d'un statut très spécial.

B. - L'Arrondissement et la Ville

Les dispositions du projet sur l'arrondissement et la ville sont identiques, sauf quelques points de détail.

L'art 103 nous dit tout d'abord que l'arrondissement est l'unité territoriale du self-government local. C'est la reproduction de l'art. 18 des « *Principes de reconstruction de l'Etat* » de Sun-Yat-Sen. Cet article s'applique sans doute aussi aux villes, celles-ci n'étant que des arrondissements spéciaux. D'ailleurs, l'art. 111 qui se trouve à la tête de la section III du chapitre V du projet consacrée à la ville, dispose expressément que pour le self-government de la ville, on applique les dispositions prévues dans la section III et celles relatives au self-government de l'arrondissement.

L'art 104 reproduit le principe de la *répartition « équilibrée » des compétences* : « Toutes les affaires dont la solution doit, par leur nature, varier suivant les localités, sont les affaires du self-government local ». Et il ajoute : « Les affaires du self-government local seront déterminées par la loi ».

Dans le projet, l'organisation de l'arrondissement et de la ville ne se différencie guère de celle qui existe aujourd'hui : un agent exécutif, sous-préfet pour l'arrondissement et maire pour la ville ; un organe délibérant, Conseil d'arrondissement ou Conseil municipal ; et enfin, le corps électoral qui exerce les « *droits du peuple* » : assemblée des habitants de l'arrondissement ou de la ville. L'art. 105 nous dit en effet que les habitants de l'arrondissement, en ce qui concerne les affaires du self-government local, exercent le droit d'initiative législative et de referendum ; et à l'égard du sous-préfet et des autres fonctionnaires chargés du self-government local, le droit d'élection et de révocation, le tout « *conformément à la loi* ».

Le Conseil d'arrondissement et le sous-préfet sont élus pour 3 ans par l'assemblée des habitants de l'arrondissement, ils sont rééligibles (art. 106, 108).

Le Conseil d'arrondissement peut confectionner des règlements spéciaux, valables pour l'arrondissement.

Mais ceux-ci n'auraient aucun effet, s'ils contredisaient les lois, les décrets ou les règlements provinciaux (art. 107).

Le sous-préfet est en même temps une autorité locale et un agent du pouvoir central. En tant que l'autorité locale, il dirige le self-government local, prépare les délibérations du Conseil d'arrondissement et exécute ses décisions. En tant qu'agent du pouvoir central, il assure l'exécution des ordres émanant de l'Etat ou de la province (art. 109).

Toutes ces dispositions sont applicables à la ville, sauf un point : les conseillers municipaux sont élus pour 3 ans, comme les conseillers d'arrondissement, mais les conseils municipaux se renouvellent tous les ans par tiers (art. 112). Cette différence s'explique par le fait que les villes, étant en général les centres d'affaires, leur population est plus mobile que celle des arrondissements. Il convient d'y maintenir un contact plus fréquent entre les électeurs et les élus.

On a vu, quand nous parlions du Yuan examinateur que, une des attributions de celui-ci est de déterminer la qualité pour un citoyen d'être candidat à une fonction publique élective (art. 85, 2°). Cette attribution du Yuan examinateur a une portée générale. La qualité d'être candidat à toute fonction publique élective, quelle qu'elle soit, doit être déterminée par lui. Il doit donc en être de même pour la fonction du sous-préfet et celle du maire, sans qu'on ait besoin de le dire. Du moins, on va le spécifier dans des lois électorales et on n'a pas besoin de le faire dans la Constitution. Mais peut-être par la considération de l'importance de la fonction du sous-préfet et de celle du maire, les auteurs du projet ont cru utile d'ajouter un alinéa à chacun des 2 articles relatifs à l'élection du sous-préfet et celle du maire, précisant que le candidat à la fonction de sous-préfet (art. 108, al. 2) ou à celle de maire (art. 113, al. 2), doit avoir

été préalablement « examiné » ou « classé » (v. Yuan examinateur) par le Yuan examinateur comme remplissant les conditions d'aptitude pour l'exercice de ces fonctions. Cette précision n'est qu'une précision, et ne doit pas faire interpréter que les candidats à d'autres fonctions publiques électives prévues dans la Constitution n'ont pas besoin d'être « examinés » ou « classés ».

Une disposition transitoire relative à la nomination du sous-préfet et du maire, se trouve à l'art. 144. On sait (v. plus haut) qu'à l'heure actuelle, les sous-préfets sont élus ou nommés. Ils sont élus par les habitants dans les arrondissements du complet self-government ; et ils sont désignés par le Gouvernement là où les préparatifs du self-government ne sont pas encore achevés. Comme dans beaucoup d'arrondissements, ces préparatifs ne seront pas terminés avant assez longtemps, l'art. 144 prévoit que pendant la période qui se situe entre la mise en vigueur de la Constitution et l'achèvement de ces préparatifs, le sous-préfet de ces arrondissements continue provisoirement d'être nommé par le Gouvernement. Cette disposition s'applique aux villes qui se trouveraient dans les mêmes conditions. D'autre part, l'art. 145 prévoit une loi qui déterminera la procédure pour accélérer l'accomplissement de ces préparatifs.

Toutes les autres questions concernant l'arrondissement et la ville : l'organisation et les attributions du Conseil d'arrondissement et municipal, l'élection et la révocation des conseillers d'arrondissement et municipaux, l'organisation de la sous-préfecture et de la municipalité, l'élection et la révocation du sous-préfet et du maire, seront réglés par des lois.

Le projet a ainsi établi un système de l'administration locale qui, dans les grandes lignes, est assez proche de celui qu'on pratique à présent en France : un préfet nommé dans chaque province, à côté duquel est un Conseil provincial élu, et en bas de la hiérarchie, dans

les arrondissements ou les villes, un conseil délibérant et un agent exécutif élus.

Toutefois, peu de changements seront apportés à l'état actuel des choses. En tant que principe, surtout en ce qui concerne les arrondissements et les villes, le projet n'a fait aucune innovation. D'autre part, il envoie toutes les dispositions de détail aux lois ordinaires. Aussi les lois d'organisation actuellement en vigueur sur les arrondissements et les villes ne seront pas abrogées avant longtemps. Tout ce qui est nouveau est qu'un seul agent exécutif remplacera dans la province le gouvernement collégial actuel et qu'à côté de cet agent, on aura un Conseil provincial élu qui n'existe pas aujourd'hui.

La caractéristique d'un tel système est la *décentralisation*. On répartit les compétences entre le Gouvernement et l'administration locale suivant la *nature* même des affaires. L'administration locale aura, comme elle a aujourd'hui, des pouvoirs propres pour diriger les affaires à elle attribuées. On a vu que ces affaires seront déterminées par la loi. Dans le projet, deux articles ont cependant prévu une limitation des pouvoirs de l'administration locale au point de vue financier, l'un est relatif à l'emploi des capitaux étrangers, l'autre à la perception des impôts sur les marchandises.

D'après l'art. 129, al. 2, les provinces, les arrondissements et les villes ne peuvent émettre des emprunts à l'étranger ou employer directement des capitaux étrangers qu'avec une autorisation spéciale de la loi.

L'art 130, al. 3, dispose que les gouvernements aux divers degrés (c'est-à-dire provinces, arrondissements et villes), ne peuvent percevoir à l'intérieur du pays, les impôts de passage des marchandises. Et l'al. 4 du même article ajoute que le droit de percevoir tout impôt quelconque sur les marchandises, appartient *exclusivement* au pouvoir central et que la perception ne peut être faite que conformément à la loi. Il s'agit ici d'une réaction

contre la pratique très détestée de jadis à l'époque des seigneurs de guerre. Ces derniers, en occupant une province, n'hésitaient pas à imposer où ils pouvaient pour couvrir leurs dépenses militaires et peut-être aussi pour s'enrichir eux-mêmes.

CONCLUSION

Le projet de Constitution de 1936 a été basé sur 4 principes essentiels : Distinction entre les *pouvoirs gouvernementaux* et les « *droits du peuple* » ; séparation des 5 *pouvoirs gouvernementaux* ; répartition « *équilibrée* » des compétences entre le Gouvernement et l'administration locale ; et le principe de bien-être du peuple.

Du premier principe, il résulte l'institution de l'Assemblée nationale des représentants des citoyens qui est l'organe de l'exercice des « *droits du peuple* » pour l'ensemble du pays et l'autorité suprême de l'Etat. Il en résulte aussi l'institution des assemblées locales des habitants qui, en ce qui concerne l'administration locale, exercent directement les 4 « *droits du peuple* » à l'égard de leurs agents exécutifs et délibérants.

Du second principe, il résulte l'institution des 5 Yuans qui composent le Gouvernement et qui sont indépendamment responsables devant l'Assemblée nationale des représentants des citoyens.

Du troisième principe, il résulte que l'administration locale possède des pouvoirs propres pour les affaires de caractère local.

Enfin, du principe de bien-être du peuple, il résulte que le droit de propriété et les capitaux privés sont limités et, qu'en ce qui concerne la répartition de la terre, ceux qui l'utilisent directement sont favorisés.

Ces principes ne sont pas les inventions des auteurs du projet de 1936. Ils ne sont qu'une nouvelle consécration des idées enseignées par Sun-Yat-Sen et mises en pratique dès l'arrivée au pouvoir du Kouomintang.

A l'art. 22 de ses « *Principes de reconstruction de l'Etat* », Sun-Yat-Sen disait : « Le projet de la Constitution devra être élaboré par le Yuan législatif en se ba-

sant sur ces principes de reconstruction et les réalisations faites pendant les deux périodes éducative et constitutionnelle. On le répandra à l'occasion parmi la population pour qu'il soit adopté et entre en vigueur le moment venu ».

Aussi, le projet de 1936 a été établi en tenant compte des circonstances dans lesquelles se trouve la Chine et des expériences faites pendant ces dernières années du régime actuellement en vigueur. Dans les principes, il ne se différencie guère de la « *Convention pendant la période éducative* » de 1931.. Dans les détails, il a apporté quelques modifications. Cette façon de faire la Constitution qui consiste à ne pas perdre de vue les réalités et les expériences faites, constitue pour le projet de 1936, une garantie de sa viabilité.

Mais cela ne veut pas dire que le projet de 1936 soit parfait. Au cours de notre étude, nous avons plus d'une fois indiqué ses défauts et proposé des amendements. Nous avons proposé notamment de donner à l'Assemblée nationale une session annuelle de 2 à 3 mois ; de ramener la durée des fonctions des représentants des citoyens de 6 à 3 ans ; de leur accorder le droit de prendre l'initiative des lois au Yuan législatif, dans des conditions à déterminer ; et de maintenir l'inamovibilité des membres du Yuan censorial. Espérons que l'Assemblée nationale constituante qui se réunira dans quelques mois, daigne les prendre en considération.

VU : *Le Doyen,*
G. RIPERT.

VU ET APPROUVÉ :
M. SIBERT, 6 mai 1940.

VU ET PERMIS D'IMPRIMER :
Le Recteur de l'Académie de Paris :
G. ROUSSY.

APPENDICE

Textes législatifs et réglementaires actuellement en vigueur en Chine cités dans cette Thèse

1. Convention pendant la période éducative du 1^{er} juin 1931.
2. Principes de l'éducation du peuple pendant la période éducative, votés le 5 mars 1930 par le Comité exécutif central du Kouomintang.
3. Principes de l'organisation des *collectivités populaires*, votés le 15 juin 1933 par la Commission permanente du Comité exécutif central du Kouomintang.
4. Loi portant l'organisation du Gouvernement national du 8 oct. 1928.
5. Loi portant l'organisation du Yuan législatif du 20 oct. 1928.
6. Loi portant l'organisation du Yuan judiciaire du 17 nov. 1928.
7. Loi portant l'organisation du Yuan examinateur du 12 oct. 1928.
8. Loi portant l'organisation du Yuan censorial du 20 oct. 1928.
9. Loi portant l'organisation du ministère des Comptes du 29 oct. 1929.
10. Loi portant l'organisation du Gouvernement provincial du — nov. 1926.
11. Loi portant l'organisation de l'arrondissement du 5 juin 1929.
12. Loi portant l'organisation du Conseil d'arrondissement du 10 août 1932.
13. Loi portant l'organisation de la ville du 20 mai 1930.
14. Loi portant l'organisation du Conseil municipal du 10 août 1932.
15. Loi portant la nationalité du 5 février 1929.
16. Loi portant la punition urgente des attentats contre la République du 31 janvier 1931.
17. Loi portant l'état de siège du 29 nov. 1934.
18. Loi portant la punition de fabrication, de transport, de trafic et d'usage d'opium ou des autres stupéfiants du 3 juin 1936.
19. Le Code pénal révisé et publié le 1^{er} janvier et mis en vigueur le 1^{er} juillet 1935.

20. Loi portant les contraventions de police du 21 juillet 1928.
21. Loi portant les usines du 30 décembre 1929.
22. Loi portant les différends entre le *Travail* et le *Capital*, du 9 juin 1928.
23. Loi portant le service militaire, du 2 mars 1935.
24. Loi portant l'organisation des Tribunaux du 22 juillet 1935.
25. Loi portant les examens du 1^{er} août 1929.
26. Loi portant l'accusation du 29 mai 1929.
27. Loi portant la punition disciplinaire des fonctionnaires du 8 juin 1931.
28. Loi portant le contrôle des comptes du 19 avril 1928.
29. Loi portant les garanties des membres du Yuan Censorial du 3 septembre 1929.
30. Loi portant l'organisation de l'Assemblée Nationale du 14 mai 1936.
31. Loi portant l'élection des représentants des citoyens du 14 mai 1936.
32. Circulaire du Gouvernement National interdisant aux militaires de s'immiscer dans le pouvoir judiciaire du 4 février 1929.
33. Circulaires du Gouvernement National au sujet des garanties des fonctionnaires du 1^{er} mars 1928, du 6 mars 1931 et du 31 décembre 1934.
34. Circulaire du Gouvernement National au sujet de la *Carte d'enquête* et de son usage du 6 juillet 1934.
35. Règlement sur l'unification de l'interprétation des lois et des décrets *publié par le Yuan judiciaire le 4 janvier 1929.*

Tous ces textes se trouvent dans le Recueil officiel réédité par le Yuan législatif en 1936.

Le texte du Projet de Constitution de 1936 que nous avons employé est celui reproduit par la Publication Mensuelle du Tribunal Supérieur de la province de Kouïtchéou du mois de septembre 1936.

TABLE DES MATIERES

	Pages
INTRODUCTION.	7
CHAPITRE PREMIER — <i>Les Dispositions Générales</i>	23
CHAPITRE II. — <i>La Déclaration des Droits et des Devoirs</i> .	32
Section I. — Le Principe de l'égalité	34
Section II. — Les Libertés individuelles	41
Section III. — La Vie économique	54
Section IV. — L'Education	69
Section V. — Les autres droits et devoirs des Citoyens.	73
Section VI. — Les garanties des libertés et des droits des Citoyens	80
CHAPITRE III. — <i>L'Assemblée Nationale des Représentants des Citoyens</i>	82
Section I. — Election des Membres de l'Assemblée nationale	83
Section II. — Organisation de l'Assemblée nationale.	99
Section III. — Attributions de l'Assemblée nationale.	101
Section IV. — Sessions de l'Assemblée nationale. Immunités. Durée des fonctions et révocation de de ses membres	114
CHAPITRE IV. — <i>Le Gouvernement</i>	126
Section I. — Le Président de la République . .	126
Section II. — Le Yuan exécutif.	131
Section III. — Le Yuan législatif	144
Section IV. — Le Yuan judiciaire	157
Section V. — Le Yuan examinateur	172
Section VI. — Le Yuan censorial	187
Section VII. — Remarques générales	207

CHAPITRE V. — <i>L'Administration locale</i>	214
Section I. — Division et organisation administra- tives de la Chine.	216
Section II. — Les dispositions du projet de 1936 .	228
CONCLUSION	236
APPENDICE	238
TABLE DES MATIÈRES	241

